

GRADO: ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS

Curso 2021/2022

ANÁLISIS DEL GASTO SOCIAL EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

Autor/a: Paula Pérez Rodríguez

Director/a: Gaizka Zubiaur Etcheverry

Bilbao, a 8 de febrero de 2022



ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. EL GASTO SOCIAL	7
3. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL.....	10
3.1. ORIGEN DEL GASTO SOCIAL	10
3.2. LA EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN ESPAÑA EN EL SIGLO XIX Y XX	11
3.2.1. La evolución en el siglo XIX.....	12
3.2.2. La evolución en el siglo XX.....	13
4. ANÁLISIS DEL GASTO SOCIAL EN EL SIGLO XXI	17
4.1. ANÁLISIS DE LA RELACIÓN ENTRE EL GASTO SOCIAL Y EL PIB.....	17
4.2. ANÁLISIS DE LA PRESIÓN FISCAL	22
4.2.1. Análisis de la presión fiscal respecto a los ingresos totales	24
4.2.2. La composición de la presión fiscal	26
4.2.3. Análisis de la relación entre la presión fiscal y el gasto social	30
4.3. ANÁLISIS DEL GASTO SOCIAL EN EL SIGLO XXI	32
4.3.1. El gasto social en los años 2000-2007	33
4.3.2. El gasto social en los años 2008-2014	38
4.3.3. El gasto social en los años 2015-2021	43
5. CONCLUSIONES.....	49
6. BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS FUENTES.....	54
7. APÉNDICES.....	56

ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS

Índice de gráficos

Gráfico 1.....	19
Gráfico 2.....	27
Gráfico 3.....	33

Índice de tablas

Tabla 1.....	9
Tabla 2.....	17
Tabla 3.....	23
Tabla 4.....	31
Tabla 5.....	34
Tabla 6.....	37
Tabla 7.....	39
Tabla 8.....	41
Tabla 9.....	44
Tabla 10.....	46

Resumen

En el presente trabajo se ha realizado un análisis del gasto social en los Presupuestos Generales del Estado y, concretamente, se analiza la evolución del mismo a lo largo del siglo XXI. Es evidente que el siglo XXI es el periodo en el que mayor crecimiento ha experimentado el gasto social, convirtiéndose en el conjunto de políticas que mayor peso tiene dentro del gasto público. Consecuentemente, se ha observado cuál ha sido el comportamiento de los diferentes gobiernos estatales con respecto al gasto social, es decir, como han evolucionado el conjunto de políticas que componen el gasto social en función del partido político que adoptase los presupuestos. Asimismo, también se ha analizado la relación existente con otras variables, como por ejemplo el Producto Interior Bruto o la presión fiscal. Con este análisis se pretende determinar la influencia y evolución del gasto social a lo largo del presente siglo.

Palabras claves: gasto social, Presupuestos Generales del Estado (PGE), Producto Interior Bruto (PIB), presión fiscal.

Abstract

In this project, an analysis of social expenditure in the General State Budget has been carried out and, specifically, its evolution throughout the 21st century. It is clear that the 21st century is the period in which social expenditure has experienced the greatest growth, becoming the set of policies with the greatest weight within public spending. Consequently, how the different state governments have behaved with respect to social expenditure has been observed, in other words, how the set of policies that make up social expenditure have evolved according to the political party that adopted the budgets. The relationship with other variables, such as Gross Domestic Product or the tax burden, has also been analysed. The aim of this analysis is to determine the influence and evolution of social expenditure throughout this century.

Key words: social expenditure, General State Budget, Gross Domestic Product, tax burden

1. INTRODUCCIÓN

El objeto de estudio de este Trabajo de Fin de Grado es el gasto social en los Presupuestos Generales del Estado. Más concretamente, la finalidad de este trabajo es analizar la evolución del gasto social a lo largo del siglo XXI, utilizando diferentes indicadores, aunque el principal análisis radica en los cambios o variaciones que el gasto social ha sufrido con los diferentes gobiernos estatales.

La elección de este tema nace de la importancia que tiene el gasto social en los Presupuestos Generales del Estado. Desde la llegada de la democracia y el establecimiento de un Estado Social, garantizar a la ciudadanía unos niveles de bienestar ha sido fundamental para el Estado y los diversos gobiernos estatales. A lo largo de la historia, la importancia del gasto social dentro de los Presupuestos Generales del Estado ha ido en aumento, pero el siglo XXI ha sido el periodo en que mayor incremento han experimentado este conjunto de políticas que forman el gasto social. Por tanto, al ser el gasto social el conjunto de políticas que mayor peso tiene dentro del gasto público he considerado pertinente la realización de un análisis a lo largo del siglo XXI, al ser este el siglo en que mayor aumento experimenta y mayor relevancia tiene el gasto social.

Asimismo, hay que tener en cuenta que en la época de crisis económica causada por la COVID-19 que estamos viviendo en la actualidad ha generado la necesidad de que se garantice a la ciudadanía una serie de prestaciones sociales con el fin de mantener ciertos niveles de bienestar. Teniendo en cuenta que dichas prestaciones sociales deben ser garantizadas por el Estado a través de los Presupuestos Generales, el conjunto de políticas encargadas de garantizar las mismas será el gasto social. Por consiguiente, el gasto social también tiene una gran relevancia en la actualidad debido a la situación económica que atraviesa España, al igual que la mayoría de países.

Para la realización de este trabajo relativo al gasto social, se ha realizado un análisis a través de la observación de diferentes datos. Para ello, me he apoyado, principalmente, en los datos disponibles en las Estadísticas de los Presupuestos Generales del Estado, aunque también hay datos que han sido extraídos del Instituto Nacional de Estadística (INE). Concretamente, se han utilizado los datos relativos a los Presupuestos Generales del Estado Consolidados dado que estos no solo incluyen los datos relativos a los ingresos y gastos presupuestados para el Estado, sino también los ingresos y gastos presupuestados para la Seguridad Social. Hay que tener en cuenta que el gasto que realiza la Seguridad Social está basado principalmente en prestaciones sociales y gran parte de los ingresos tienen su origen en las cotizaciones sociales. Por ende, para el análisis del gasto social no solo es importante analizar los gastos presupuestarios del Estado, sino también los de la Seguridad Social. Por tanto, los Presupuestos Generales del Estado Consolidados permiten tener una visión global del gasto social a nivel estatal.

La estructura de este trabajo se divide en cuatro bloques, principalmente. En el primer bloque, se busca entender qué es el gasto social y, para ello, se utilizan las definiciones de dos organizaciones internacionales, así como la explicación del gasto social de Temprano. También se explica la estructura del gasto social dentro de los Presupuestos Generales del Estado. En el segundo bloque se realiza una contextualización del gasto social, es decir, se analiza cuál ha sido el origen del gasto social y su evolución en el siglo XIX y XX. En cuanto a su origen, el mismo está marcado por las políticas de Bismarck en Alemania y el Informe Beveridge en Inglaterra. Respecto a la evolución del gasto social, mientras que el siglo XIX viene marcado

por la beneficencia, en el siglo XX el desarrollo del gasto social es más notorio, aunque el régimen dictatorial que predominó en gran parte del siglo retrasa el avance y desarrollo del gasto social.

En el tercer bloque, se realiza un análisis del gasto social a lo largo del siglo XXI. En concreto, este bloque es la parte fundamental del trabajo dado que se observa el comportamiento del gasto social, así como de otras variables que pueden influir al mismo. En primer lugar, se analiza la relación entre el gasto social y el Producto Interior Bruto dado que este último es un indicador de la riqueza del Estado. En segundo lugar, se analiza la presión fiscal, así como la relación existente entre la misma y el gasto social. Finalmente, se procede a realizar un análisis del gasto social a lo largo de los últimos 21 años. Más concretamente, con este análisis se pretende determinar si durante el presente siglo los cambios o variaciones del gasto social han venido influidos por los diferentes gobiernos estatales. Finalmente, en el último bloque, se analizan los resultados obtenidos y se obtienen unas conclusiones relativas a dichos resultados.

2. EL GASTO SOCIAL

Dentro de los Presupuestos Generales del Estado (PGE), el Gasto Social está compuesto por un conjunto de políticas que absorben la mayor parte del presupuesto. Debido a la importancia que tiene el gasto social, el mismo es estudiado por diferentes organizaciones que se encargan de medir el bienestar social de los diferentes países. Las dos organizaciones internacionales más importantes que se encargan de analizar el gasto social son la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) y la Oficina Europea de Estadísticas (Eurostat).

La OECD define el gasto social como:

“la facilitación por parte de instituciones públicas y privadas de prestaciones y contribuciones financieras dirigidas a hogares y a particulares con el objeto de proporcionar apoyo en circunstancias que afecten negativamente su bienestar, siempre que la facilitación de las prestaciones y las contribuciones financieras no constituya un pago directo por un bien o un servicio particular ni un contrato o una transferencia individual” (OECD, 2019, p.6).

Por tanto, para que un gasto sea considerado como social tiene que cumplir dos requisitos: en primer lugar, que la finalidad del gasto persiga al menos un propósito de carácter social; en segundo lugar, que el gasto suponga una redistribución de la renta entre sus ciudadanos y que sea de carácter obligatorio (OECD, 2019). Así pues, la OECD considera gasto social todas aquellas prestaciones, así como incentivos financieros prestados por parte de instituciones tanto públicas como privadas de carácter obligatorio que tengan una finalidad social e impliquen una redistribución de la renta.

La SOCX, la Base de Datos de Gasto Social de la OECD, clasifica las diferentes prestaciones sociales de la siguiente forma:

- Vejez (pensiones)
- Sobrevivientes (pensiones y pago de funeral)
- Prestaciones por incapacidad
- Salud
- Familia
- Políticas activas del mercado laboral
- Desempleo
- Vivienda
- Otras esferas de la política social

Lo más llamativo de esta clasificación es que no se incluye como una de las prestaciones del gasto social la educación.

Por otro lado, Eurostat no define el gasto social como tal, sino que establece el significado del término protección social como “todas las intervenciones de organismos públicos o privados destinadas a aliviar hogares e individuos de la carga de un conjunto definido de riesgos o necesidades, siempre que exista no se trata de un arreglo recíproco simultáneo ni de un arreglo individual” (Eurostat, 2012, p.10).

En este caso, SEEPROS, el Sistema Europeo de Estadísticas integradas de Protección Social, diferencia ocho riesgos o necesidades susceptibles de protección social, es decir, que son

objeto de gasto social. Al igual que SOCX, SEEPROS tampoco incluye como una necesidad objeto de gasto social la educación. La lista de necesidades o riesgos es la siguiente:

- Enfermedad y atención sanitaria
- Discapacidad
- Edad avanzada o tercera edad
- Supervivencia
- Familia e hijos
- Desempleo
- Vivienda
- Exclusión social no clasificada

Como se puede observar, dentro de la definición de gasto social proporcionada por la OECD, así como en la definición de protección social de Eurostat se incluyen tanto el gasto social público (aquel controlado por instituciones u organizaciones públicas) como el gasto social privado (aquel controlado por instituciones u organizaciones privadas). Sin embargo, en el análisis que se realizará a lo largo de este trabajo, lo que interesa únicamente es el gasto social público, es decir, el gasto social que es controlado por el Gobierno y sus organismos.

La importancia de este gasto social público radica en dos núcleos: por un lado, el gasto social está formado por un conjunto de políticas las cuales son de gran relevancia dentro del gasto público, al menos en España; por otro lado, el gasto social público es de gran importancia para el desarrollo del Estado de Bienestar (Temprano, 1998).

El Estado de Bienestar, en palabras de Temprano (1998), es “el intento por parte del Estado de regular el ciclo económico, universalizar cierto nivel de bienestar social y garantizar un marco de democracia política” (p.17). Por consiguiente, para alcanzar el Estado de Bienestar se fijan tres propósitos: el intervencionismo del Estado en la economía, un sistema político basado en la democracia y el bienestar social para todos los ciudadanos.

Respecto a este último propósito, cabe mencionar que la función que desarrolla la universalización del bienestar social se denomina Política de Bienestar Social (Temprano, 1998). En otras palabras, la Política de Bienestar Social hace referencia a todos aquellos bienes y servicios prestados por los organismos públicos que tengan como finalidad lograr la universalización del bienestar social.

Así pues, se puede definir el gasto social público como “el conjunto de recursos que destinan las Administraciones Públicas a la Política de Bienestar Social” (Temprano, 1998, p.22). Dicho de otra manera, puede entenderse como gasto social público todos aquellos recursos prestados por los organismos públicos que tengan como finalidad garantizar un determinado nivel de bienestar social a sus ciudadanos. Asimismo, el gasto social puede entenderse como “el indicador más utilizado para medir el tamaño del Estado de Bienestar y evaluar su funcionamiento” (Espuelas, 2013, p.32).

El gasto social público viene recogido en los PGE, es decir, como ya hemos dicho anteriormente, está formado por un conjunto de políticas englobadas dentro del gasto público. Con respecto al gasto público, existen tres tipos de clasificaciones: la económica, la orgánica y por programas (artículo 40.1 Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria). Sin embargo, la estructura interna de cada una de las clasificaciones vendrá determinada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública (artículo 39 Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria)

En este caso la que interesa detallar para realizar el análisis del gasto social público es la clasificación por programas. Dicha clasificación es aquella que determina para qué finalidad o políticas irá destinado el crédito otorgado por el Estado en los PGE (artículo 40.1.b de Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria).

La estructura del gasto público, en cuanto a la clasificación por programas, viene determinada en las diferentes Órdenes del Ministerio de Hacienda por las cuales se dictan las normas de elaboración de los PGE. Por ejemplo, la estructura de la clasificación por programas de los PGE del año 2022 viene recogida en el Anexo I de la Orden HAC/669/2021, de 25 de junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2022. Sin embargo, observando la estructura por programas de los PGE de diferentes años, se puede observar como esta se mantiene constante. Por ello, se entiende que el gasto público, en la clasificación por programas, está conformado por áreas, que a su vez se dividen en políticas.

Las áreas de gasto que forman el gasto social público en los PGE son: el área de gasto 2, de Actuaciones de Protección y Promoción Social, y el área de gasto 3, de Producción de Bienes Públicos de Carácter Preferente. Concretamente, las políticas que forman cada área de gasto son las siguientes:

Tabla 1: Composición del gasto social

Área de gasto 2. ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL	Área de gasto 3. PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE
2.1. Pensiones	3.1. Sanidad
2.2. Otras prestaciones económicas	3.2. Educación
2.3. Servicios Sociales y Promoción Social	3.3. Cultura
2.4. Fomento del Empleo	
2.5. Desempleo	
2.6. Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	
2.8. Gestión y administración de Trabajo y Economía social	
2.9. Gestión y administración de la Inclusión, de la Seguridad Social y la Migración	

Fuente: Elaboración propia a partir de las Estadísticas de los PGE

Por consiguiente, todas estas políticas van destinadas a garantizar un determinado nivel de bienestar a los ciudadanos mediante la atribución de bienes o servicios que persiguen dicha finalidad. Por ello, todas estas políticas son las que conforman el gasto social público.

3. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL

3.1. ORIGEN DEL GASTO SOCIAL

Para determinar cuál es el origen del gasto social, hay que remontarse a la Europa del siglo XIX. Si bien en la Europa del siglo XIX no se puede hablar de la aparición del gasto social como tal, se puede determinar el origen de los sistemas de seguros sociales.

El origen de los sistemas de seguros sociales, como precedente de la aparición del gasto social, se encuentra en Alemania. En concreto, a partir de 1883, el canciller alemán Otto Van Bismarck puso en marcha un sistema de seguros sociales. Sin embargo, Bismarck implementó este sistema para frenar a aquellos revolucionarios socialistas favorables a las ideas marxistas. El mismo temía que los revolucionarios socialistas propagaran una revolución en todo el Estado y, para evitar dicha revolución, adoptó ciertas medidas sociales con el objetivo de detenerles (<https://www.bbva.com/es/estado-bienestar-ayer-hoy/>)

El sistema de seguros sociales, adoptado entre 1883 y 1889, recogía tres seguros básicos. El primer seguro que se implementó fue el seguro de enfermedad. Este seguro se establece como un seguro obligatorio, cuya contribución debía de ser pagada por el trabajador y el empresario. El segundo de los seguros se adoptó en 1884 y fue un seguro de accidentes de trabajo. Al igual que el seguro de enfermedad, el mismo se establece como un seguro de carácter obligatorio, pero serían los empresarios quienes estarían obligados a cotizar por sus trabajadores. Por último, el tercer seguro fue adoptado en 1889 y fue el seguro de jubilación. Se estableció como un seguro de carácter obligatorio, para aquellos trabajadores cuyo sueldo no superase un umbral determinado. Asimismo, cabe destacar que la pensión por jubilación no se otorgaba hasta los 70 años, cuando en aquel momento la esperanza de vida era de unos 48 años aproximadamente (Sánchez, 2012).

Este sistema de seguros sociales implementado por Bismarck “constituye uno de los grandes modelos de la seguridad social, en la medida en que se basa en una relación bilateral: a cambio de una contribución versada por el asegurado, le es acordada una indemnización en caso de sufrir alguno de los riesgos cubiertos” (Sánchez, 2012, p.8). Asimismo, este sistema se caracteriza por su carácter obligatorio, es decir, los seguros no son de carácter voluntario, sino que se deben adoptar obligatoriamente. Sin embargo, son los empleados y empleadores quienes se hacen cargo de la financiación de los mismos, sin que el Estado contribuya a su financiación.

No obstante, para poder hablar de un verdadero gasto social es necesario la universalización de las prestaciones. En este caso, las prestaciones, a pesar de ser de carácter obligatorio, solo iban dirigidas a los trabajadores. Por tanto, no se puede hablar de un gasto social como tal, por no cumplir con este requisito de universalización. Aun así, la creación de un sistema de seguros sociales fue todo un avance dirigido a lograr el bienestar de la ciudadanía. Asimismo, cabe mencionar que la administración solo actuaba como órgano de gestión, pero no había una verdadera financiación por parte del Estado a través de sus presupuestos.

Por otro lado, Inglaterra también fue adoptando poco a poco diferentes seguros sociales, a través de diversas leyes: primero, la Ley de Indemnización de Trabajadores (1897), más tarde el seguro sanitario obligatorio, un seguro de desempleo (1912), etc. Sin embargo, no sería hasta los años 40 que Reino Unido adoptaría un modelo totalmente alternativo al adoptado por el canciller alemán Bismarck.

Debido al gran auge que estaba teniendo en ese momento la protección social, en la Inglaterra de 1941 fue creada la Comisión Interdepartamental para la Seguridad Social y Servicios Afines. En este caso, el ministro de Trabajo inglés puso al mando de dicha comisión a Sir William Beveridge, conocido miembro del Instituto Económico de Londres. La primera misión que se les encomendó fue realizar un informe sobre la seguridad social de aquel entonces, así como de los servicios sociales, y proponer soluciones o mejoras a los sistemas existentes. Hoy en día, a este informe se le conoce como “Informe Beveridge” (Sánchez, 2012).

El Informe Beveridge proponía la creación de un nuevo sistema de seguros sociales en el cual confluyeran el seguro de desempleo, seguro de enfermedad y retiro y la asistencia sanitaria. Una de las características principales de este sistema cuyo desarrollo proponía Beveridge era la unificación de sistemas, es decir, que todos los seguros sociales fueran controlados y gestionados por una misma administración. La gran diferencia con el modelo alemán de Bismarck es que en dicho modelo cada una de las necesidades cubiertas por el seguro era controlado por una administración diferente, mientras que en el modelo inglés todas son controladas por una única administración (Sánchez, 2012).

La segunda característica, aún más llamativa, fue la universalización de esos seguros. Beveridge consideraba oportuno que dichos seguros cubrieran los riesgos o necesidades de toda la población, no solo las necesidades de los trabajadores dependientes. Por tanto, Beveridge lo que pretende es procurar “una protección social para el conjunto de la población” (Sánchez, 2012, p.14). De esta manera, se puede observar cómo Reino Unido se acerca más al conocido modelo de “Estado de Bienestar”, ya que el Estado encamina sus políticas hacia la universalización de las prestaciones.

Por todo ello, se puede considerar que en Reino Unido se encuentra el origen del gasto social público. En este caso las contribuciones eran pagadas por los asegurados, los empresarios y el Estado. Por consiguiente, el Estado se encargaba de financiar las prestaciones de este sistema de seguros unificado. El Estado era quien recaudaba dichas contribuciones, y financiaba el sistema a través del presupuesto del Estado. De esta manera, se puede observar como parte de los ingresos del Estado iban destinados a financiar ciertas políticas sociales a través de los presupuestos del Estado.

En resumen, si bien las políticas adoptadas por el canciller Bismarck en Alemania se pueden considerar como un precedente del origen del gasto social público dado que iban destinadas a cubrir necesidades sociales, la financiación no provenía del Estado y las prestaciones no iban dirigidas a toda la ciudadanía, solo a los trabajadores. Será en Reino Unido, a través del informe Beveridge junto con las reformas legales adoptadas basándose en el mismo, el verdadero origen del gasto social público, ya que el mismo si fue financiado mediante los presupuestos del Estado y las prestaciones estaban dirigidas al conjunto de la ciudadanía.

3.2. LA EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN ESPAÑA EN EL SIGLO XIX Y XX

El origen del gasto social en España es relativamente reciente. La mayoría de los estados europeos adoptaron políticas propias del Estado de Bienestar tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia de la situación devastadora que la guerra había dejado en dichos países. Sin embargo, España estaba inmersa en la dictadura franquista, y si bien hubo avances tendentes a fortalecer las políticas sociales, no será hasta el fin de la dictadura y el establecimiento de la democracia que se puede hablar de un verdadero Estado de Bienestar y, por consiguiente, de un verdadero gasto social. No obstante, es necesario analizar

toda la evolución histórico-política en relación con el gasto social desde el siglo XIX para comprender todo el proceso y cambios que han sido necesarios para llegar a este punto.

3.2.1. La evolución en el siglo XIX

La beneficencia fue la primera muestra de política social utilizada por los gobiernos liberales españoles en el siglo XIX. Sin embargo, la beneficencia no tenía como objetivo combatir la pobreza, sino mantener el orden público y la salud pública, evitando así posibles epidemias. Así pues, la nacionalización de la beneficencia tuvo su origen en la Constitución de Cádiz de 1812. Los ayuntamientos y diputaciones provinciales fueron los encargados de implementar las instituciones de beneficencia. Sin embargo, el restablecimiento del absolutismo en 1814 impidió el desarrollo de estos preceptos recogidos en la Constitución (Espuelas, 2013).

En 1822, durante el Trienio Constitucional, se aprobó la Ley de Beneficencia de 1822 estableciendo el “funcionamiento de las instituciones de beneficencia y creando las Juntas Municipales de Beneficencia que se encargarían de administrar los fondos y vigilar el funcionamiento de las instituciones de beneficencia tanto públicas como privadas” (Espuelas, s.f., p.14). No obstante, el restablecimiento de la monarquía absolutista de Fernando VII impidió la aplicación de la Ley, la cual fue derogada.

Tras la muerte del rey Fernando VII en 1836, la Ley de 1822 fue de nuevo restablecida. Sin embargo, tuvo muy poca duración debido a la nueva Constitución de 1845. A raíz de esta, se promulgó la Ley de Beneficencia de 1849 y el Reglamento de Beneficencia de 1852. Lo más llamativo de esta nueva ley fue la creación de las Juntas Provinciales de Beneficencia y la declaración de públicas de todos aquellos establecimientos de beneficencia que no pudieran financiarse con fondos propios o donados (Espuelas, s.f.).

Asimismo, otra de las medidas que afectó al sistema de beneficencia fue la Desamortización de Madoz de 1855, la cual impidió que muchos centros de beneficencia pudieran autofinanciarse, pasando a ser declarados públicos (Espuelas, s.f.). De esta manera, muchas de las instituciones de beneficencia más importantes, por la imposibilidad de autofinanciación, pasaron a manos del Estado.

Consecuentemente, las políticas adoptadas supusieron un gran crecimiento del gasto en beneficencia por parte del Estado en 1855. En otras palabras, la Ley de Beneficencia de 1849 en conjunción con la Desamortización de Madoz de 1855 dieron lugar a que muchos de los centros de beneficencia no pudieran autofinanciarse, convirtiéndose así en instituciones públicas que pasaron a ser subvencionadas por el Estado (Espuelas, s.f.).

En 1883, se creó la *Comisión para el estudio de las cuestiones que interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras tanto agrícolas como industriales y que afectan a las relaciones entre el capital y el trabajo* la cual posteriormente, en 1890, vendría a denominarse la *Comisión de Reformas Sociales* (CRS). Así pues, la finalidad y objeto de la CRS fue “estudiar y proponer soluciones para mejorar el bienestar de la clase obrera” (Espuelas, 2013, p. 17).

Por consiguiente, se puede apreciar que la política social del siglo XIX se basó principalmente en la beneficencia, apoyada en distintas leyes de beneficencia, siendo la misma suspendida en aquellos periodos en los que entraba a reinar un monarca absolutista. Sin embargo, un gran avance del siglo XIX fue la creación de la CRS, cuyos trabajos darían como resultado la aparición de los seguros sociales en España.

3.2.2. La evolución en el siglo XX

Nada más comenzar el siglo XX, se creó el primer seguro social en España. En 1900, se aprobó la Ley de Accidentes de Trabajo. Esta norma fue la precursora de los seguros sociales en España. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la misma contemplaba un seguro de carácter voluntario, por lo que las empresas no estaban obligadas a adoptar el mismo. Finalmente, la misma tuvo un impacto muy leve, debido a la falta de obligatoriedad (Espuelas, 2013).

Tres años más tarde, en 1903 se creó el *Instituto de Reformas Sociales* (IRS). El mismo fue resultado de los trabajos e informes realizados por la CRS y, de alguna manera, se puede decir que fue el sustituto del mismo (Moreno y Sarasa, 1992). En este caso, los objetivos o finalidades del IRS eran “impulsar la legislación social y laboral y vigilar su aplicación” (Espuelas, 2013, p.18). El IRS pretendía ser un órgano donde se facilitase y favoreciese el diálogo social entre la representación patronal y la representación obrera. Sin embargo, esto no fue así dado que la representación patronal fue realmente escasa debido a la poca cultura de asociación de los grupos empresariales; y, por otro lado, la representación obrera solo estaba constituida por la Unión General de Trabajadores.

En 1908, el IRS fue sustituido por el *Instituto Nacional de Previsión* (INP). El objetivo principal del mismo era “gestionar el llamado «retiro obrero»”, que no era más que un “seguro voluntario subvencionado por el Estado” (Espuelas, 2013, p.19). Asimismo, este seguro quedaba limitado a los trabajadores cuyos ingresos fueran inferiores a 3000 pesetas anuales. Cabe mencionar que, además, era un seguro de carácter contributivo. No obstante, este seguro no tuvo mucho éxito debido a su carácter voluntario.

La Primera Guerra Mundial (1914-1918) tuvo graves consecuencias en la mayor parte de los países europeos. Por ello, con el final de la guerra se desarrollaron diferentes políticas sociales en gran parte de los estados europeos, incluido España. Si bien España no participó en la Primera Guerra Mundial, sí que sufriría las devastadoras consecuencias políticas que afectarían durante la posguerra. Durante esta primera parte del siglo XX, destaca una tendencia al estancamiento en la evolución del gasto social (Espuelas, 2013).

Así pues, la crisis económica de 1917 y los distintos movimientos revolucionarios, dieron lugar a la Conferencia de Seguros Sociales. En dicha conferencia se trató la obligatoriedad del seguro de accidentes de trabajo, vejez, enfermedad, maternidad y paro (Espuelas, 2013).

Si bien en un primer momento pareció que la Conferencia podría no tener ningún resultado, en 1919 el retiro obrero antes mencionado, pasó a tener carácter obligatorio. Asimismo, cabe mencionar que en un primer momento dicho retiro estaría financiado por la empresa y el Estado. Sin embargo, el seguro de paro, enfermedad o maternidad, no llegarían a adoptarse como seguros de carácter obligatorio hasta mucho tiempo más tarde (Espuelas, 2013). Respecto del seguro de paro, cabe mencionar que la Ley de Presupuesto de 1922 creó un fondo de paro “para subvencionar a los sindicatos y mutuas que ofreciesen a sus socios el seguro de desempleo” (Espuelas, 2013, p.21). En lo que respecta al seguro de maternidad, se concedió un crédito para crear un sistema de seguros de maternidad en 1922 y en 1923 se creó el subsidio de maternidad (50 pesetas por nacimiento de un hijo).

No obstante, con la llegada de la dictadura de Primo de Rivera (1923-1929), se derogó el IRS, pero el INP siguió en funcionamiento. Asimismo, se mantuvo durante la dictadura el retiro obrero obligatorio, así como el subsidio de maternidad (Espuelas, 2013).

Con la proclamación de la Segunda República Española en 1931, se promulgó a su vez la Constitución de 1931. Uno de los derechos reconocidos en la Constitución fue la protección social. El artículo 46 señaló la necesidad de regulación del seguro de enfermedad, accidentes, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte (Espuelas, 2013).

A raíz de lo dispuesto en la Constitución de 1931, se encarga al INP diseñar el Proyecto de Unificación de Seguros Sociales en 1932. Este proyecto tenía como objetivo crear un sistema de seguros sociales obligatorio, excluyendo el seguro de desempleo, y establecer una cuota única para el pago de todos los seguros. Lo más destacable es que la financiación debía ser tripartita, es decir, las aportaciones debían ser realizadas por trabajadores, empresa y Estado. (Espuelas, 2013). Sin embargo, con el estallido de la Guerra Civil el Proyecto de Unificación de Seguros Sociales se abandonó completamente.

No obstante, tiene relevancia mencionar ciertos seguros que se aprobaron en esta época republicana: el seguro de accidentes de trabajo, el seguro de maternidad y el seguro voluntario de desempleo (aunque este último tuvo muy poco impacto).

Por tanto, hasta los años 30 del siglo XX incrementó tímidamente el gasto social en los Presupuestos del Estado. El gasto principal radicaba en las obras públicas, pero comenzaron a otorgar créditos para financiar los bienes preferentes, como la educación o sanidad (Comín, 1999). En definitiva, “entre 1901 y 1935, la relación entre el gasto del Estado y la renta nacional pasó del 9,7 al 13,5 por 100” (Comín, 1999, p.10). Sin embargo, este avance en el gasto conseguido en el primer tercio del siglo XX se perdió totalmente entre 1940 y 1958 dado que la Guerra Civil “frenó la modernización del Presupuesto del Estado” (Comín, 1999, p.12).

Durante la Guerra Civil (1936-1939) se crea el Auxilio Social con la finalidad de otorgar ayudas a los integrantes del bando nacional para que pudiesen cubrir sus necesidades básicas (Espuelas, 2013). Tras la Guerra Civil, se instaura el régimen dictatorial franquista (1939-1975). Durante esta época la protección social cambió radicalmente. La inversión en la reconstrucción del país impidió el desarrollo o evolución de la política social en los siguientes años. Las actuaciones de protección social se dieron principalmente en el ámbito de la beneficencia y la caridad (Moreno y Sarasa, 1992).

En lo que respecta a los seguros sociales anteriores a la guerra, la mayoría de ellos se mantuvieron salvo el seguro voluntario de desempleo, aunque también es cierto que sufrieron grandes cambios.

En primer lugar, en 1938, se creó el Régimen de Subsidios Familiares. Este seguro estaba principalmente influenciado por la doctrina de la Iglesia. La finalidad del mismo era mantener a la mujer en casa, realizando las tareas domésticas, y sacarla del mundo laboral. Para ello, se ofrecían ayudas económicas por menor a cargo a partir del segundo hijo (Espuelas, 2013).

En 1939, se creó el Subsidio de Vejez e Invalidez el cual sustituyó al hasta ese momento conocido como retiro obrero obligatorio. En 1942, se creó el Seguro de Enfermedad, siendo únicamente beneficiarios de las prestaciones de este los trabajadores asalariados. En un comienzo se ofrecían únicamente prestaciones de medicina general y farmacéutica, aunque el mismo fue evolucionando hasta cubrir todas las especialidades. Asimismo, cabe mencionar que en 1956 se incluyó la pensión de viudedad como una prestación del Subsidio de Vejez e Invalidez, mientras que el subsidio por maternidad se incluyó dentro del Seguro de Enfermedad (Espuelas, 2013).

En 1961 se creó el Seguro obligatorio de Desempleo. El mismo se creó como parte del Plan de Estabilización Económica. Este plan tiene como finalidad la integración de España en el Fondo Monetario Internacional, así como en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Las medidas adoptadas por este Plan para la integración en estos organismos suponían una recesión económica, por lo que para paliar esta situación de crisis se estableció el seguro obligatorio de desempleo (Moreno y Sarasa, 1992). En paralelo a estos seguros sociales, también cabe mencionar la aparición del Mutualismo laboral, cuya financiación era exclusiva de los empresarios y trabajadores (Espuelas, 2013).

Por tanto, se puede apreciar cómo el franquismo supuso un retraso para la instauración en España de una Seguridad Social moderna, cosa que en otros Estados ocurrió nada más finalizar la Segunda Guerra Mundial (Comín, 1999).

No será hasta 1963 que la situación empiece a cambiar, con la aprobación de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social. Todos los seguros sociales, así como el mutualismo laboral se integraron en dicho sistema. Lo que esta Ley hizo fue otorgar “al Estado y a las mutuas laborales la potestad de suscribir seguros de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales, mientras que sustraía las competencias que hasta el momento tenían las compañías privadas de seguros”, y al mismo tiempo la responsabilidad de financiación de los seguros sociales se le atribuye al Estado (Moreno y Sarasa, 1992, p.14).

Como se ha mencionado en apartados anteriores, un requisito para poder hablar de Estado de Bienestar es que el sistema político del Estado sea una democracia. En 1969 se dan los primeros pasos que llevarían en 1978 a España hacia un régimen democrático. En este año se nombró al príncipe Juan Carlos como sucesor de Franco. Asimismo, un año más tarde se suscribió el tratado preferencial con la Comunidad Económica Europea (CEE), y para que España pudiera ser miembro de dicha institución un requisito necesario era un cambio en el sistema político. Para ello, en los próximos años, se fueron desarrollando distintas reformas sociales encaminadas a favorecer el establecimiento de un nuevo sistema político (Moreno y Sarasa, 1992).

Consecuentemente, durante estos años el gasto social público se incrementa en relación con el total del gasto público. En 1960, el gasto social público constituía el 35,3% del total del gasto público, mientras que en 1970 incrementó a un 55,9%. Por consiguiente, se puede apreciar que durante estos años aumentó el gasto social considerablemente (Cabrero, 1989).

Sin embargo, los problemas de la seguridad social eran tan obvios que en los últimos años del franquismo los políticos dictatoriales intentaron dar solución al sistema a través de la Ley de Educación 1970 y la Ley de Seguridad Social de 1972 (Comín, 1999).

Con la muerte de Franco en 1975, y el establecimiento del sistema democrático en 1978, se cumple uno de los requisitos necesarios para poder hablar de un Estado de Bienestar. La política social se refleja directamente en un instrumento jurídico como es la Constitución de 1978. Es más, la misma Constitución en su artículo 1.1 promulga que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho”. Por tanto, se insta a los poderes públicos a realizar las actividades que sean necesarias para promover las políticas sociales. (Temprano, 1998).

Sin embargo, cabe mencionar aquí los Pactos de la Moncloa de 1977. Uno de los objetivos de los Pactos era sentar las bases para “la ampliación de la acción protectora del Estado y la

reforma fiscal” (Temprano, 1998, p.35). Asimismo, cabe destacar el carácter redistributivo de la reforma fiscal planteada.

Por otro lado, cabe mencionar que el gasto social pasa de representar un 16,2% del PIB en 1975 a ser el 23,6% del PIB en 1984. Sin embargo, a partir de 1981 el gasto social tiende a la estabilización. Durante estos años, el gasto en pensiones se convierte en la política más importante del gasto social. Asimismo, el gasto social se convierte en el conjunto de políticas más importantes del gasto público (Temprano, 1998). También cabe mencionar, que en el periodo que discurre entre los años 1981 y 1986 se produjo la universalización de la sanidad, es decir, se implementó la sanidad pública para todo el conjunto de la población (Espuelas, 2013)

El periodo entre 1984 y 1992, se caracteriza por la descentralización presupuestaria. Es decir, se produce la transferencia de determinadas competencias de la Administración del Estado a algunas Comunidades Autónomas (Temprano, 1998). Asimismo, se da una de las innovaciones más importantes en el ámbito de la política social, como es la creación de las prestaciones no contributivas en 1990, a través de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas (Espuelas, 2013).

Durante estos años, algo más de la mitad del gasto público lo constituye el gasto social. Es más, el incremento del gasto social es uno de los responsables del incremento del gasto público (Temprano, 1998).

Por otro lado, también cabe mencionar la creación de la comisión parlamentaria de los Pactos de Toledo de 1995. La misma tiene como objetivo analizar y debatir el sistema de pensiones español, así como la financiación del mismo (<https://www.bbva.com/es/que-es-el-pacto-de-toledo/>). El mismo tuvo como resultado que las pensiones contributivas fueran financiadas por las cotizaciones de la empresa y el trabajador, mientras que las no contributivas fueran financiadas por PGE (<https://www.jubilacionypension.com/economia-domestica/actualidad-economica/que-es-el-pacto-de-toledo/>).

En resumen, el régimen autárquico que dominó a España durante gran parte del siglo XX hizo que el país no estuviera tan avanzado, en cuanto al gasto social se refiere, como el resto de países europeos. Sin embargo, el establecimiento de la democracia y el avance de la sociedad permitieron grandes avances con respecto al bienestar social, aumentando así el gasto social.

4. ANÁLISIS DEL GASTO SOCIAL EN EL SIGLO XXI

Como hemos podido apreciar en los apartados anteriores, el gasto social ha ido en aumento durante los siglos XIX y XX. Sin embargo, el siglo XXI ha sido el siglo en el que más ha crecido el gasto social y más importancia ha tenido, a pesar de que solo han transcurrido 21 años de siglo. La implantación de un sistema democrático y el establecimiento de un “Estado social” así como la evolución de la sociedad y la preocupación por el bienestar común, han convertido el gasto social en el conjunto de políticas más importantes en los PGE en el siglo XXI, así como en las políticas del gasto público a las que más presupuesto se destina.

Por tanto, debido a la importancia del gasto social durante este siglo, se procederá a realizar un análisis exhaustivo del gasto social en el siglo XXI. En primer lugar, se procederá a analizar el gasto social desde la perspectiva del PIB, al ser este un claro indicador de la riqueza del Estado. En segundo lugar, se analizará la presión fiscal, es decir, cómo ha evolucionado el porcentaje de los ingresos que los contribuyentes aportan para financiar el gasto público. En tercer lugar, se procederá a realizar un análisis íntegro de la evolución del gasto social a lo largo de todo el siglo XXI, destacando aquellas partidas que más peso tengan, como las pensiones entre otras. Para la realización de estos análisis los datos que se han tenido en cuenta han sido extraídos de las Estadísticas de los Presupuestos Generales del Estado Consolidados.

4.1. ANÁLISIS DE LA RELACIÓN ENTRE EL GASTO SOCIAL Y EL PIB

Las siglas PIB hacen referencia al “Producto Interior Bruto”. El PIB, como indicador macroeconómico, sirve para medir la riqueza de un país en un determinado periodo de tiempo, generalmente un año. Por tanto, el PIB “representa el valor de la producción final de bienes y servicios en un período” (De Gregorio, 2007, p.54). Así pues, el PIB, como indicador de la actividad económica de un país, permite observar cómo incrementa o disminuye la riqueza de un país.

Por consiguiente, en este apartado se pretende analizar cómo la evolución, positiva o negativa, en el PIB influye en la evolución del gasto social. Es decir, lo que se pretende es observar si el aumento o disminución de la riqueza de España afecta al gasto social.

Los datos del PIB y del gasto social durante el siglo XXI han sido los siguientes:

Tabla 2: Datos del PIB y gasto social

AÑO	PIB (en millones de euros)	Gasto Social (en millones de euros)	% GS/PIB
2000	610.541	112.235	18,38%
2001	680.678	118.719	17,44%
2002	729.206	111.111	15,24%
2003	782.929	107.226	13,70%
2004	841.042	114.211	13,58%
2005	908.792	125.248	13,78%
2006	984.284	135.612	13,78%
2007	1.053.537	147.361	13,99%

2008	1.088.124	159.044	14,62%
2009	1.053.914	174.212	16,53%
2010	1.045.620	180.934	17,30%
2011	1.046.327	183.291	17,52%
2012	1.031.099	175.387	17,01%
2013	1.020.348	178.771	17,52%
2014	1.032.158	186.608	18,08%
2015	1.077.590	187.410	17,39%
2016	1.113.840	188.135	16,89%
2017	1.161.867	201.566	17,35%
2018	1.204.241	210.741	17,50%
2019	1.244.375	210.725	16,93%
2020	1.121.948	210.725	18,78%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE y los PGE

En primer lugar, se puede observar como el PIB ha ido aumentando constantemente desde el año 2000 hasta el año 2020. Asimismo, cabe resaltar que entre los años 2008 a 2013 ha habido un estancamiento de la riqueza del Estado, es decir, durante estos años mayormente ha disminuido la riqueza del país y los pocos aumentos que ha habido han sido muy poco relevantes. El motivo principal de este estancamiento se debe a la crisis económica que comenzó en 2008 y no finalizó hasta 2014.

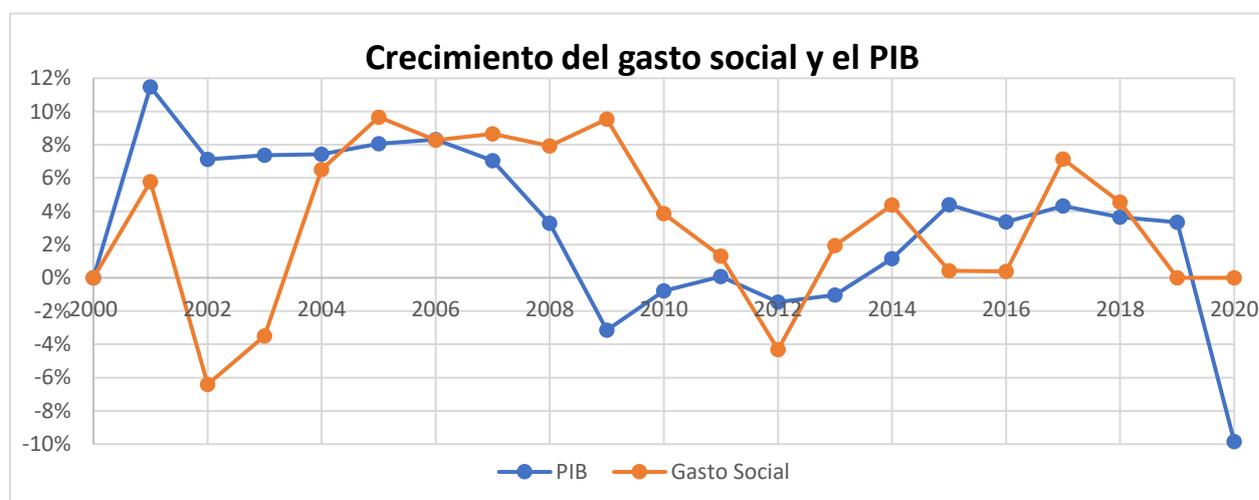
En segundo lugar, durante el siglo XXI, el gasto social también ha aumentado considerablemente hasta el año 2020. Esto se debe principalmente, a la importancia que ha adquirido la protección social durante los últimos años, convirtiéndose en el principal gasto en los PGE. Aunque es cierto que ha habido años en los que el gasto social, en lugar de aumentar, ha disminuido, como por ejemplo el año 2003 o 2012, la tendencia general del gasto social ha sido de crecimiento sin ninguna duda.

En definitiva, tanto el PIB como el gasto social han ido aumentando a lo largo del siglo XXI. Pero lo importante no es el aumento de estas variables, sino en qué medida han aumentado. En un primer momento, se puede pensar que cuanto mayor sea el PIB, es decir, cuanto mayor sea la riqueza de un Estado mayor será el bienestar que ofrece el Estado a sus ciudadanos. Sin embargo, esta regla no siempre se cumple. Por ejemplo, el año 2019 es el año en que mayor riqueza tiene el Estado, concretamente, el PIB asciende a 1.244.375 millones de euros. Sin embargo, el gasto social únicamente representa un 16,93% sobre el PIB. En cambio, otros años, en los cuales la riqueza de España ha sido inferior, como, por ejemplo, el año 2010, el gasto social ha sido proporcionalmente superior dado que representaba un 17,30% del PIB.

Por tanto, la cuestión radica en determinar si el PIB y el gasto social han crecido en la misma medida, o, por el contrario, uno de ellos ha aumentado o disminuido en mayor medida que el

otro. Es decir, lo que se pretende es determinar cómo influye la evolución del PIB en la evolución del gasto social.

Gráfico 1: Crecimiento del gasto social y el PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y los PGE

Este gráfico refleja el crecimiento porcentual respecto del año anterior de cada una de las variables, es decir, del gasto social y del PIB, a lo largo del siglo XXI. El eje Y refleja el porcentaje en que aumenta o disminuye cada una de las variables con respecto al año anterior, mientras que el eje X representa cada uno de los años en cuestión. Por otro lado, la línea azul representa el crecimiento del PIB mientras que la línea naranja representa el crecimiento del gasto social.

En un primer momento, se puede observar como la evolución de cada una de las variables es totalmente diferente, y a pesar de que en términos absolutos la tendencia es al crecimiento en ambas variables, en términos relativos no queda claro la existencia de una tendencia de crecimiento o disminución de las variables en cuestión. En consecuencia, se procederá a analizar el crecimiento o disminución de estas variables en términos relativos, y si las mismas aumentan o disminuyen en la misma medida o no (Apéndice 1).

En primer lugar, cabe mencionar que el año 2001 es el año en que más ha aumentado el PIB. En valores absolutos, el PIB aumenta 70.137 millones de euros, mientras que el gasto social aumenta 6.484 millones de euros. Ello supone que en 2001 la riqueza de España aumentó en un 11,49% respecto del año anterior. Sin embargo, el gasto social únicamente aumenta 5,78% respecto al año 2000. Por tanto, el PIB aumenta más del doble que el gasto social. Asimismo, el gasto social pasa a representar un 17,44% sobre el PIB, lo que supone una disminución con respecto al 2000 (18,38%). Por tanto, no cabe duda de que el PIB aumenta en mayor medida que el gasto social.

En el gráfico, se puede observar cómo hasta el año 2004, en términos porcentuales, el PIB crece por encima del gasto social, es decir, hay un mayor incremento de la riqueza en España que del gasto social. Concretamente, en el 2004 el gasto social pasa a representar un 13,58% sobre el PIB. Es más, mientras que en el PIB desde el 2001 hasta el 2004 tiene un crecimiento positivo, no sucede lo mismo con el gasto social. En los años 2002 y 2003 el gasto social tuvo un crecimiento negativo. En el año 2002, el gasto social disminuye un 6,41%, mientras que la riqueza del país aumenta un 7,13%; lo mismo sucede en el año 2003, en el cual el gasto social disminuye un 3,50%, mientras que el PIB aumenta un 7,37%. Sin embargo, en el año 2005, hay

un cambio de tendencia, dado que el gasto social crece en mayor medida que el PIB. En este caso, el gasto social crece un 9,66% mientras que el PIB crece 8,06% con respecto al año 2004.

Asimismo, se puede observar como en el año 2006, la tasa de crecimiento del PIB y del gasto social se cortan, lo que supone que ambas variables crecen prácticamente en la misma medida. En este caso, el PIB incrementa 75.492 millones de euros, lo que supone un incremento de la riqueza del Estado de un 8,31% respecto del año anterior. En cuanto al gasto social, el mismo incrementa 10.364 millones de euros lo que supone un aumento del 8,28% respecto del año anterior. Por tanto, en términos relativos, tanto el PIB como el gasto social aumentan prácticamente en la misma medida. Este supuesto es una excepción dado que es el único año en el cual la tasa de crecimiento es muy similar para el PIB y el gasto social.

Por otro lado, el año en que más crece el gasto social es en 2009. El mismo aumenta, en términos absolutos, 15.168 millones de euros, lo que supone un aumento de un 9,54% con respecto al año anterior. Por el contrario, en 2009 es uno de los años en que más disminuye el PIB. En términos absolutos, la riqueza de España disminuye 34.210 millones de euros, lo que en términos porcentuales supone una disminución de un 3,14% con respecto al 2008. Consecuentemente, en 2009 el gasto social pasa a representar un 16,53% del PIB, lo que implica un incremento con respecto a años anteriores. El aumento del gasto social y la disminución del PIB se deben principalmente a que el año 2009 se enmarca en el comienzo de la primera crisis económica del siglo XXI, también denominada la Gran Recesión de los años 2008-2014 (Martín-Aceña y Pons, 2011)

Durante todos estos años, tanto los valores absolutos como la tasa de crecimiento del PIB fueron negativos, es decir, en lugar de incrementar la riqueza del Estado la misma disminuye con respecto al año anterior. Los únicos años en que no disminuyó el PIB de España fue en 2011 y 2014. Sin embargo, el aumento del PIB en 2011 fue muy poco relevante (0,07%), dado que únicamente aumentó el PIB en 707 millones de euros. En lo que respecta al gasto social, se puede apreciar en el gráfico como el crecimiento porcentual del mismo era algo superior al del PIB (1,30%), pero tampoco mucho mayor. Por tanto, este ligero aumento en ambas variables no tuvo mayor repercusión ni en la economía del país, ni tampoco en las políticas de bienestar del mismo. En 2014, en cambio, sí que aumentó el PIB en mayor medida. El aumento, en términos absolutos fue de 11.810 millones de euros, mientras que en términos porcentuales el aumento fue de 1,16% con respecto al año anterior. Durante este mismo año el gasto social también aumentó, tal y como refleja el gráfico, en mayor medida que el PIB (4,38%). Este aumento se debe principalmente a que el país comenzó a recuperarse de la crisis económica que llevaba golpeando a España desde 2008, por ende, la economía se estaba recuperando lentamente. Los esfuerzos del Estado en dicha recuperación económica, también se ven reflejados a través del gasto social que permite percibir la mayor disponibilidad del Estado para ofrecer a sus ciudadanos ciertos niveles de bienestar.

A diferencia de lo que estaba sucediendo con el PIB el cual fue disminuyendo durante este periodo, la tendencia con el gasto social era totalmente contraria: el gasto social fue aumentando a lo largo de estos años de recesión. En 2008 aumentó el gasto social 11.683 millones de euros (7,93%); en 2009 aumentó 15.168 millones de euros (9,54%); en 2010 el aumento fue de 6.722 millones de euros (3,86%); en 2011 aumentó 2.357 millones de euros (1,30%); en 2013 aumentó 3.384 millones de euros (1,93%) y; en 2014 el aumento fue de 7.837 millones de euros (4,38%). Por tanto, queda claro que la tendencia del gasto social durante el periodo de recesión económica ha sido de crecimiento, aunque en determinados años el aumento fue menos relevante. La única excepción, en la cual la tendencia de crecimiento de

gasto social no operó, fue en el año 2012. Como se puede observar en el gráfico, tanto en el crecimiento del PIB como del gasto social en este año son negativos, es decir, ambos disminuyen tanto en términos absolutos como relativos. Incluso queda latente que, en términos porcentuales, la disminución del gasto social (4,31%) es superior a la disminución del PIB (1,93%). Este punto es el único momento en el periodo estudiado en el cual ambas variables disminuyen. Es decir, es un momento en que la economía se encuentra en su máxima recesión, pero además el Estado no contribuye a mejorar el bienestar de sus ciudadanos a través del aumento del gasto social.

En definitiva, queda claro que la recesión económica si bien provoca una disminución del PIB en términos porcentuales, también provoca un aumento del gasto social. Esto se debe a que generalmente en los periodos de crisis, la riqueza del Estado se ve disminuida y la misma se refleja en el PIB, por lo que el Estado se ve obligado a mejorar el bienestar de los ciudadanos y ofrecer mayores prestaciones sociales debido a que la recesión económica generalmente afecta también a la economía familiar, y genera una gran tasa de desempleo.

A partir de 2014, cuando España se empieza a recuperar de la crisis ambas variables van en aumento constantemente. Se puede apreciar en el gráfico como durante los años 2015 y 2016, la tasa de crecimiento del PIB es superior a la tasa de crecimiento del gasto social. Mientras que en los años 2015 y 2016 el PIB aumenta un 4,40% (45.432 millones de euros) y 3,36% (36.250 millones de euros), respectivamente, el gasto social únicamente crece en un 0,43% (802 millones de euros) y 0,39% (725 millones de euros), respectivamente. Por tanto, a pesar de que el gasto social aumenta, lo hace en menor medida que el PIB.

Sin embargo, en los próximos años la tendencia vuelve a cambiar: el gasto social aumentó en mayor medida que el PIB. En 2017, el gasto social aumenta un 7,14% mientras que el PIB aumenta un 4,31%; en 2018, el gasto social incrementa un 4,55% mientras que el PIB aumenta un 3,65%.

Por último, cabe mencionar la excepcionalidad en el gasto social de los años 2019 y 2020. Como se puede apreciar en el gráfico, durante estos dos años el gasto social no varía, sino que se mantiene constante. Esto se debe a la falta de acuerdo por parte de los partidos políticos respecto a los PGE, lo que supuso una prórroga del presupuesto del año anterior; es decir, tanto para los PGE de 2019 como para los de 2020 se utilizaron los PGE de 2018.

Sin embargo, la tendencia del PIB es diferente en 2019 y 2020. En el caso de 2019, el PIB soporta un crecimiento del 3,33% (40.134 millones de euros), lo que supone que el PIB crece en mayor medida que el gasto social, dado que este último ni crece ni disminuye, sino que se mantiene constante con respecto al año 2018. En el caso del año 2020, la riqueza del país se desploma, es decir, el PIB se reduce en un 9,84% lo que en términos absolutos supone una caída de 122.427 millones de euros. Como se puede observar esta es la caída más abrupta del PIB durante el siglo XXI. Ni siquiera durante la Gran Recesión de 2008, la riqueza del país disminuyó en tal medida. Esta abrupta caída de la economía de España se debe a la crisis sanitaria causada por la COVID-19 que ha tenido como consecuencia directa una recesión económica. Por tanto, en este caso, a pesar de no variar el gasto social con respecto al año 2019, al tener el PIB un crecimiento negativo, en el gráfico el gasto social se sitúa por encima del PIB.

En definitiva, se puede apreciar como la tendencia general tanto del PIB como del gasto social es al crecimiento, como regla general. No obstante, no queda claro cuál es exactamente la influencia del PIB sobre el gasto social, ya que en ocasiones aumenta en mayor medida el PIB

y, en otras ocasiones, aumenta en mayor medida el gasto social. Pero, no cabe duda, que, en periodos de crisis económicas, la influencia del PIB es clara sobre el gasto social: mientras que el PIB disminuye, el gasto social aumenta. Esto se debe principalmente a que, en épocas de recesión económica, los gobiernos se ven obligados a proporcionar mayores prestaciones sociales dado que las crisis afectan a la economía familiar y generan una mayor tasa de desempleo. Claro ejemplo, se ve reflejado en el gráfico con la crisis económica denominada la Gran Recesión de 2008-2014. Pero, también, se puede ver reflejada con la crisis económica causada por la COVID-19. Sin embargo, el efecto del aumento del gasto social por encima del PIB se verá reflejado en mayor medida en el año 2021 dado que la caída de la economía y el esfuerzo del Estado para garantizar unos niveles medios de bienestar será mayor, pero todavía no se disponen datos al respecto.

4.2. ANÁLISIS DE LA PRESIÓN FISCAL

Los ingresos recogidos en los PGE son el conjunto de recursos financieros con los que cuenta el Estado para financiar los gastos previstos en dicho presupuesto. Estos gastos se van a financiar con ingresos tributarios, ingresos patrimoniales e ingresos financieros. En este caso lo que nos interesan son los ingresos tributarios. El conjunto de ingresos tributarios forma lo que se conoce como la presión fiscal. Por tanto, la presión fiscal es el conjunto de ingresos que, en concepto de tributos, pagan los individuos y empresas al Estado.

Teniendo en cuenta la clasificación económica, la presión fiscal está formada por tres capítulos, ambos tres englobados dentro de las operaciones corrientes:

- Capítulo 1: Impuestos directos
- Capítulo 2: Impuestos indirectos
- Capítulo 3: Tasas, precios públicos y otros ingresos

Los impuestos directos son aquellos “recursos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica, que pongan de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo, como consecuencia de la posesión de un patrimonio o la obtención de renta, así como por cotizaciones obligatorias de empleadores y trabajadores”¹. Los impuestos directos que recogen los PGE son: el impuesto sobre la renta de las personas físicas, impuesto de sociedades, impuesto sobre la renta de no residentes, impuesto sobre sucesiones y donaciones, impuesto sobre el patrimonio, impuesto de producción y almacenamiento de energía eléctrica y combinadas, cuota de derechos pasivos y otros impuestos directos y extinguidos.

Los impuestos indirectos son aquellos “recursos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible esté constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica, que pongan de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo, como consecuencia de la circulación de los bienes o el gasto de la renta”². Los impuestos indirectos que recogen los PGE son: impuesto sobre el valor añadido, impuestos especiales, tráfico exterior y otros impuestos indirectos y extinguidos.

Las tasas, precios públicos y otros ingresos incluyen las tasas que son tributos cuyo hecho imponible consiste en “la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio

¹ https://www.congreso.es/docu/pge2018/pge_2018-web/PGE-ROM/doc/3/3/1/2/2/N_18_AA_2_1_2_G2_1.PDF p.5

² https://www.congreso.es/docu/pge2018/pge_2018-web/PGE-ROM/doc/3/3/1/2/2/N_18_AA_2_1_2_G2_1.PDF p.6

público, en la prestación de servicios o en realización de actividades en régimen de Derecho Público que se refieran, afecten o beneficien al obligado tributario cuando los servicios o actividades no sean de solicitud voluntaria para los obligados tributarios y no se presten o realicen por el sector privado”, así como los precios públicos que son los tributos cuyo hecho imponible consiste en “la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho Público, prestándose también tales servicios o actividades por el sector privado”³.

A continuación, se procederá a realizar un análisis exhaustivo de la presión fiscal a lo largo del siglo XXI. Los datos son los siguientes (en millones de euros):

Tabla 3: Datos de la presión fiscal

	Impuestos directos		Impuestos indirectos		Tasas, precios públicos y otros ingresos		Presión fiscal	Ingresos totales	%PF/IT
	V. absolutos	V. relativos	V. absolutos	V. relativos	V. absolutos	V. relativos			
2000	118.609	68,11%	51.434	29,54%	4.093	2,35%	174.135	192.127	90,64%
2001	130.480	68,64%	54.795	28,83%	4.811	2,53%	190.086	209.474	90,74%
2002	134.952	72,89%	45.489	24,57%	4.694	2,54%	185.134	205.895	89,92%
2003	144.516	77,46%	37.741	20,23%	4.309	2,31%	186.566	207.558	89,89%
2004	153.319	77,60%	39.836	20,16%	4.411	2,23%	197.566	221.128	89,34%
2005	167.750	78,02%	43.051	20,02%	4.209	1,96%	215.010	235.578	91,27%
2006	184.190	78,81%	45.302	19,38%	4.233	1,81%	233.725	255.749	91,39%
2007	203.623	78,58%	50.740	19,58%	4.768	1,84%	259.131	283.731	91,33%
2008	220.046	79,01%	53.363	19,16%	5.083	1,83%	278.492	308.559	90,26%
2009	216.181	79,20%	50.202	18,39%	6.570	2,41%	272.953	301.435	90,55%
2010	198.025	80,85%	40.736	16,63%	6.169	2,52%	244.930	274.004	89,39%
2011	189.727	81,57%	36.142	15,54%	6.735	2,90%	232.605	272.363	85,40%
2012	184.268	86,07%	21.095	9,85%	8.716	4,07%	214.079	276.390	77,46%
2013	194.043	80,03%	40.734	16,80%	7.692	3,17%	242.469	274.452	88,35%
2014	192.669	81,14%	37.688	15,87%	7.085	2,98%	237.442	281.678	84,30%
2015	200.271	79,64%	44.156	17,56%	7.049	2,80%	251.476	298.319	84,30%
2016	209.881	79,65%	43.476	16,50%	10.158	3,85%	263.515	299.032	88,12%
2017	202.723	78,22%	44.532	17,18%	11.923	4,60%	259.177	292.091	88,73%
2018	210.025	77,25%	47.191	17,36%	14.644	5,39%	271.860	300.903	90,35%
2019 (P)	210.025	77,25%	47.191	17,36%	14.644	5,39%	271.860	300.903	90,35%
2020 (P)	210.020	77,25%	47.191	17,36%	14.644	5,39%	271.855	300.881	90,35%
2021	221.946	77,15%	51.480	17,89%	14.255	4,96%	287.681	323.997	88,79%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los PGE

³ https://www.congreso.es/docu/pge2018/pge_2018-web/PGE-ROM/doc/3/3/1/2/2/N_18_A_A_2_1_2_G2_1.PDF pp.6-7

4.2.1. Análisis de la presión fiscal respecto a los ingresos totales

En términos absolutos, se puede apreciar como la tendencia general es al aumento de la presión fiscal, es decir, los ingresos tributarios aumentan en valores absolutos a lo largo del siglo XXI. En el año 2000 la presión fiscal de España era de 174.135 millones de euros, mientras que en 2021 la presión fiscal ha sido de 287.681 millones de euros, por lo que en 21 años la presión fiscal ha aumentado 113.546 millones de euros. No obstante, ha habido años en que la presión fiscal, en lugar de crecer ha disminuido. Aun así, no cabe duda de que la tendencia general de la presión fiscal ha sido de crecimiento.

Sin embargo, es importante destacar el porcentaje de los ingresos totales que son aportados por los particulares y empresas en concepto de tributos a lo largo del siglo XXI (Apéndice 2). En el año 2000, de cada 100€ de ingresos que obtiene el Estado para financiar los gastos 90,64€ eran aportados por los tributos, es decir, la presión fiscal era de 90,64% sobre los ingresos totales. En cambio, en el año 2021, de cada 100€ de ingresos que obtiene el Estado, los individuos y empresas han aportado 88,79€ en concepto de tributos. Por tanto, en valores relativos, se puede apreciar como la presión fiscal ha disminuido a lo largo del siglo XXI en 1,02% sobre los ingresos totales. Sin embargo, esta disminución no ha sido paulatina ni tampoco proporcional en el tiempo.

En el año 2000 y 2001, la presión fiscal se situaba en torno a un 90%, lo que supone que de cada 100€ de ingresos totales de los presupuestos, 90€ correspondían a los tributos recaudados. Esto quiere decir que la mayor parte de los ingresos que recauda el Estado son tributos que se obtienen de los contribuyentes. Sin embargo, en los años que versan entre 2002 y 2004, hay una tendencia a la disminución de la presión fiscal en términos relativos. Es decir, la presión fiscal disminuye, pero muy levemente, hasta situarse en el año 2004 en un 89,34% de los ingresos totales. Esto quiere decir que de cada 100€ de ingresos que obtiene el Estado 89,34€ corresponden a ingresos por tributos.

A partir del 2004 y hasta el año 2007, la tendencia vuelve a cambiar hasta recuperar una presión fiscal, en términos relativos, similar a la del año 2000. Asimismo, cabe destacar que el año 2006 es el año que mayor peso relativo tiene la presión fiscal en todo el siglo XXI. En este año, de cada 100€ de ingresos de los PGE 91,39€ correspondían a ingresos obtenidos en concepto de tributos. Como se puede observar, la presión fiscal es excesivamente elevada y en términos absolutos supone que de 255.749 millones de euros de ingresos que tuvo el Estado 233.725 millones de euros provenían de los ingresos por tributos que el Estado había recaudado. Una presión fiscal tan elevada supone unos tributos más elevados y, por ende, un mayor esfuerzo para las familias y las empresas.

En el periodo de la Gran Recesión, entre los años 2008 y 2014, la presión fiscal disminuye considerablemente. Si bien en el año 2008, el año en que comenzó la crisis económica, la presión fiscal de España era de 90,26% sobre el total de ingresos, en 2014, año en el que se pueda dar por finalizada la crisis, la presión fiscal era de 84,30% sobre el ingreso público. La tendencia a disminuir durante esta época de recesión no fue proporcional a lo largo de estos años, por ello, pasaremos a analizar el mismo.

En los años 2008, 2009 y 2010, de cada 100€ de ingresos públicos que obtiene el Estado 90,26€, 90,55€ y 89,39€, respectivamente, corresponden a ingresos por tributos. Por tanto, durante estos tres años, la reducción de la presión fiscal fue relativamente leve dado que, en total, el peso relativo de la presión fiscal únicamente se redujo en 1,94% sobre los ingresos totales (teniendo en cuenta que la presión fiscal del 2007 era de 91,33% sobre los ingresos

públicos). Asimismo, cabe mencionar que el año 2008, en valores absolutos, tiene una presión fiscal de las más elevadas de todo el siglo XXI cuyo importe asciende a 278.492 millones de euros, siendo la segunda más elevada después de la presión fiscal del año 2021.

La mayor caída del peso relativo de la presión fiscal se sufrirá en los años posteriores. En el año 2011, de cada 100€ de ingresos que recibe el Estado 85,40€ corresponde a los tributos pagados por los particulares y empresas. En definitiva, en el año 2011 se pone de manifiesto una caída de la presión fiscal de casi un 4% sobre los ingresos totales, lo que supone una disminución en valores absolutos de 12.325 millones de euros. Por consiguiente, en el año 2011 el peso relativo de la presión fiscal disminuye en mayor medida que en todo el siglo XXI, al menos hasta ese momento.

Sin embargo, una nueva disminución de la presión fiscal impacta en España en el año 2012. La misma supone la mayor pérdida de representatividad de la presión fiscal. En primer lugar, de cada 100€ que España obtiene de ingresos para financiar sus gastos, únicamente 77,46€ provienen de ingresos por tributos. En segundo lugar, esto supone que de 276.390 millones de euros de ingresos que obtiene el Estado 214.079 millones de euros proceden de los tributos. Por tanto, la presión fiscal pasa de representar en 2011 el 85,40% a representar en 2012 el 77,46% de los ingresos totales. Por tanto, se puede admitir que en el 2012 la presión fiscal disminuye considerablemente. Asimismo, cabe destacar que el 2012 es el año en que más disminuyó la presión fiscal tanto en valores absolutos como relativos. En definitiva, el año 2012, es el año de crisis económica en el que más se ve afectada la presión fiscal.

En el año 2013, la presión fiscal se recupera considerablemente: de cada 100€ de ingresos que obtiene el Estado 88,35€ corresponden a ingresos por tributos. Por tanto, hay una subida considerable de la presión fiscal en este año, en valores relativos. En cambio, en 2014 la representatividad presión fiscal vuelve a disminuir, aunque la disminución no es tan severa como la del 2012. En el año 2014, de cada 100€ de ingresos públicos que recibe el Estado 84,30€ corresponden a ingresos por tributos.

En definitiva, si bien en el periodo de la Gran Recesión la presión fiscal tiende a disminuir con respecto a los ingresos totales, esta disminución no es proporcional a lo largo de los años. Si bien durante los primeros años de crisis económica el peso relativo de la presión fiscal disminuye, esta disminución no es excesivamente relevante. El año 2012 es el año en el cual la presión fiscal sufre una mayor disminución en términos relativos, recuperándose un poco en los años 2013 y 2014.

En el año 2015, la presión fiscal se mantiene constante con respecto al año anterior. Sin embargo, a partir de 2016 y hasta 2018, la presión fiscal aumenta, progresivamente, con respecto a los ingresos totales. Durante estos años, de cada 100€ de ingresos que recibe el Estado 88,12€, 88,73€ y 90,35€, respectivamente, corresponden a ingresos obtenidos en concepto de tributos. Por tanto, no cabe duda de que la presión fiscal fue aumentando en términos relativos a lo largo de estos tres años.

Sin embargo, en los años 2019 y 2020 la presión fiscal se mantiene constante, es decir, no varía con respecto a la presión fiscal de 2018. En los años 2019 y 2020, de cada 100€ de ingresos públicos 90,35€ corresponden a ingresos obtenidos a través de la recaudación de tributos. Esto se debe principalmente a que en el año 2019 y 2020 hubo una prórroga de los presupuestos del año 2018, y, por consiguiente, los ingresos no variaron.

Respecto al año 2021, cabe mencionar que, en términos absolutos, tiene la presión fiscal más elevada sin ninguna duda. En este caso, la presión fiscal es de 287.681 millones de euros. Sin embargo, en valores relativos, la presión fiscal disminuye con respecto al año anterior. En 2021, de cada 100€ de ingresos que obtiene el Estado 88,79€ corresponden a ingresos por tributos.

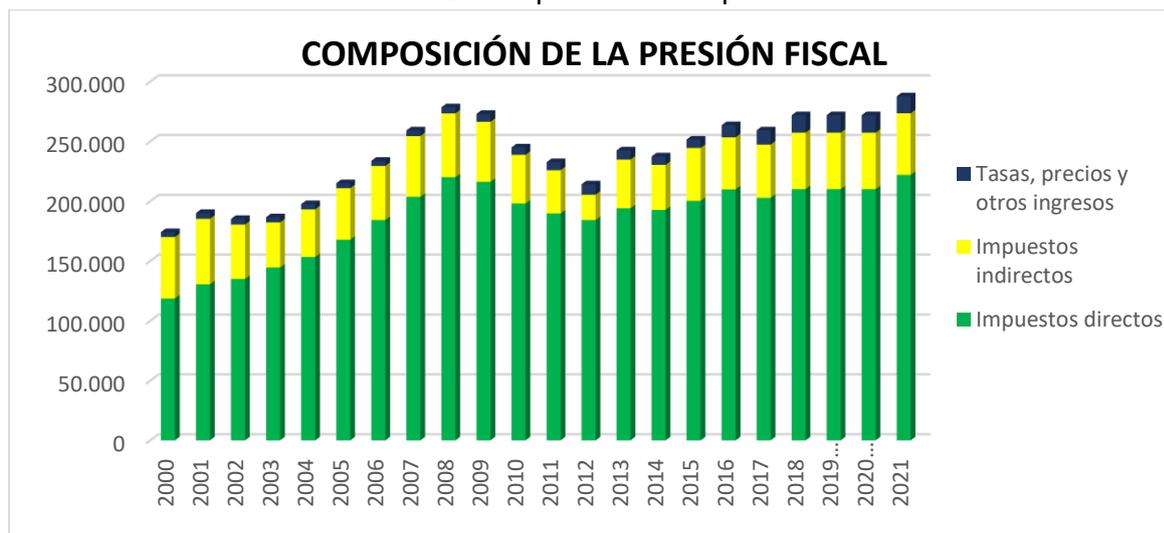
En definitiva, se puede destacar que la presión fiscal más elevada en términos absolutos se da en los años 2008 y 2021. Ambos años coinciden con el comienzo de una crisis económica. Por un lado, en el año 2008 tenemos la Gran Recesión y, por otro lado, en el año 2021 tenemos la crisis causada por la COVID-19. Por tanto, en términos absolutos, parece que los ingresos por tributos aumentan. Sin embargo, en ambos casos la presión fiscal pierde peso relativo. Consecuentemente, en épocas de crisis, se puede apreciar como el resto de los ingresos (excluyendo los ingresos por tributos) aumentan en mayor medida que los ingresos tributarios.

En conclusión, a lo largo del siglo XXI la presión fiscal aumenta en términos absolutos. No obstante, la presión fiscal pierde peso relativo. Esta disminución no es para nada proporcional a lo largo del siglo. Hasta el año 2007 la presión fiscal se mantiene prácticamente estable con algún aumento y disminución poco relevante, siendo el año 2006 en el cual la presión fiscal tiene un mayor peso relativo. La Gran Recesión provoca una disminución relevante en la presión fiscal, alcanzando la máxima reducción de la misma en el 2012 y el menor peso relativo del siglo. La finalización de la crisis permite la recuperación de la presión fiscal, aunque la prórroga de los PGE provoca que la misma se mantenga constante. Sin embargo, la crisis económica causada por la COVID-19 vuelve a producir una disminución de la presión fiscal con respecto a los ingresos totales. Por consiguiente, lo único que se puede sacar en claro, es que en épocas de crisis económica la presión fiscal suele disminuir en términos relativos, mientras que en el resto de épocas, por regla general, la presión fiscal suele aumentar, aunque en muchas ocasiones dichos aumentos no tienen gran relevancia.

4.2.2. La composición de la presión fiscal

Como hemos mencionado anteriormente, la presión fiscal está compuesta por los impuestos directos (Capítulo 1), los impuestos indirectos (Capítulo 2) y las tasas, precios públicos y otros ingresos (Capítulo 3). Sin embargo, no todos tienen el mismo peso con respecto a la presión fiscal. Por consiguiente, habrá que analizar la evolución de cada una de estas variables y determinar cuál es la que mayor peso tiene con respecto a la presión fiscal, es decir, determinaremos cuál de estas variables es la que más aporta como ingreso tributario.

Gráfico 2: Composición de la presión fiscal



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los PGE

Este gráfico representa la composición de la presión fiscal en valores absolutos. En el mismo se puede apreciar que los impuestos directos son los tributos que mayor peso tienen con respecto a la presión fiscal. Los impuestos indirectos tienen un menor peso, aunque los mismos tienen cierta relevancia en lo que a la presión fiscal se refiere. Y, por último, las tasas, precios públicos y otros ingresos son los que menor relevancia tienen dado que representan únicamente una pequeña parte de los ingresos por tributos.

Aun así, este gráfico únicamente recoge los valores absolutos de cada una de las variables que componen la presión fiscal. Pero también es importante tener en cuenta el peso relativo de cada una de estas variables con respecto a la presión fiscal total (Apéndice 3). La evolución del peso relativo de cada una de estas variables ha sido la siguiente:

- Los impuestos directos han pasado de representar en el año 2000 un 68,11% a representar un 77,15% de los ingresos tributarios en el año 2021. Esto supone que, en los años 2000 y 2021, de cada 100€ que componen la presión fiscal 68,11€ y 77,15€, respectivamente, se obtienen a través de impuestos directos. Por tanto, a lo largo del siglo XXI ha habido un crecimiento de los impuestos directos, tanto en valores absolutos como relativos.
- Los impuestos indirectos han pasado de representar en el año 2000 un 29,54% a representar un 17,89% de los ingresos tributarios en el año 2021. Esto implica que, en los años 2000 y 2021, de cada 100€ de ingresos por tributos 29,54€ y 17,89€, respectivamente, se obtienen a través de impuestos indirectos. Por tanto, a diferencia de los impuestos directos, a lo largo del siglo XXI la tendencia de los impuestos indirectos ha sido decreciente, al menos en valores relativos, respecto de la presión fiscal total. En términos absolutos, en cambio, se ha mantenido más o menos constante: en el año 2000, los impuestos indirectos ascendían a 51.434 millones de euros, mientras que en el año 2021 los mismos eran de 51.480 millones de euros.
- Respecto a las tasas, precios públicos y otros ingresos, los mismos han pasado de representar un 2,35% en el año 2000 a representar un 4,96% sobre la presión fiscal en el año 2021. En definitiva, en los años 2000 y 2021, de cada 100€ que componen la presión fiscal 2,35€ y 4,96€, respectivamente, corresponden a las tasas, precios públicos y otros ingresos. Por ende, si bien esta variable no tiene mucho peso relativo

respecto de la presión fiscal, la misma ha aumentado considerablemente, tanto en términos absolutos como relativos.

A continuación, se analizará la evolución de estas variables a lo largo de este siglo, principalmente la representatividad de las mismas con respecto a la presión fiscal, dado que dicho análisis es el que permite ver el verdadero peso que tiene cada una de las variables.

En los años 2000 y 2001 las tres variables que componen la presión fiscal se mantienen constantes en términos relativos. De cada 100€ de presión fiscal, unos 68€ corresponden a los impuestos directos, unos 29€ corresponden a los impuestos indirectos y unos 2€ corresponden a tasas, precios públicos y otros ingresos. Tanto en valores absolutos como relativos, el año 2000 cuenta con los ingresos por impuestos directos más bajos de todo el siglo XXI. Sin embargo, tanto en el año 2000 como 2001 destacan por tener los ingresos por impuestos indirectos más altos de todo el siglo. En valores absolutos, en 2001 los impuestos indirectos ascienden a 54.795 millones de euros, obteniendo la cifra más alta de todo el siglo. Respecto del peso relativo de esta variable, en el año 2000 se tienen los ingresos por impuestos indirectos más elevados de este siglo (29,54%), seguido de cerca por los ingresos por impuestos indirectos del 2001 (28,83%).

A partir del año 2002 y hasta la llegada de la crisis económica en 2008, el peso de los impuestos directos destaca por su tendencia al crecimiento. Si bien en el año 2002, de cada 100€ de presión fiscal 72,89€ correspondían a impuestos directos, en el año 2007, de cada 100€ de presión fiscal 78,58€ correspondían a impuestos directos. Por tanto, en valores relativos, los impuestos directos crecieron un 5,69% con respecto a la presión fiscal, por lo que no cabe duda de que cada vez fueron adquiriendo mayor importancia con respecto a la presión fiscal dado que si ya eran el componente principal del mismo, en ese momento estaban ganando un mayor peso relativo. En términos absolutos, su comportamiento fue el mismo dado que desde el 2002 hasta el 2007 el mismo aumentó 5.245 millones de euros.

En cambio, en lo que respecta a los impuestos indirectos, la tendencia de estos fue totalmente la contraria. A lo largo de estos años, los impuestos indirectos fueron perdiendo peso relativo. Si bien en 2002 de cada 100€ de ingresos tributarios 24,57€ correspondían a ingresos por impuestos indirectos, en el año 2007, de cada 100€ de presión fiscal 19,58€ corresponden a impuestos indirectos. En términos absolutos, en cambio, los impuestos indirectos aumentaron en 5.251 millones de euros. Por tanto, esta tendencia contraria en valores absolutos y relativos se debe a que el aumento de los impuestos directos ha tenido un mayor peso que el aumento de los impuestos indirectos, y, por ende, esto ha provocado que disminuya en términos relativos los impuestos indirectos.

En lo que respecta a las tasas, precios públicos y otros ingresos, los mismos también han disminuido tanto en términos absolutos como relativos. En 2002 de cada 100€ de presión fiscal 2,54€ correspondían a las tasas, precios públicos y otros ingresos, mientras que en 2007 de cada 100€ de presión fiscal 1,84€ correspondían a tasas, precios públicos y otros ingresos. En definitiva, ha habido una disminución de esta variable a lo largo de estos años, pero, aun así, la relevancia que esta tiene con respecto a la presión fiscal sigue siendo bastante poco destacable.

En la época de la Gran Recesión (2008-2014), se pueden diferenciar dos periodos dado que las diferentes variables que componen la presión fiscal actúan de forma contraria: el periodo de 2008 a 2012 y el periodo de 2013 a 2014. El primer periodo destaca por el crecimiento de los ingresos por impuestos directos y la disminución de los ingresos por impuestos indirectos, en

valores relativos. En cambio, en el segundo periodo, los impuestos directos comienzan a descender, mientras que los impuestos indirectos incrementan, en valores relativos. En lo que respecta a las tasas, precios públicos y otros ingresos, no queda claro cuál es la tendencia de las mismas, si al crecimiento o disminución, pero sí que es cierto, que en el primer periodo de la crisis esta variable se mantiene con un menor peso relativo que en el segundo periodo.

Con respecto a este primer periodo de la crisis económica (2008-2012), los impuestos directos crecen exponencialmente hasta alcanzar su máximo relativo en 2012. En 2012, de cada 100€ de ingresos que componen la presión fiscal 86,07€ corresponden a ingresos por impuestos directos. Sin embargo, su máximo en valores absolutos se alcanza en el año 2008, justo al comienzo de la crisis, alcanzando una cifra de 220.046 millones de euros. Por tanto, no cabe duda de que la recesión económica provocó un incremento de los impuestos directos.

Por otro lado, en este mismo periodo, los impuestos indirectos disminuyeron considerablemente tanto en valores relativos como absolutos. En 2008, de cada 100€ de ingresos correspondientes a la presión fiscal 19,16€ correspondían a ingresos por impuestos indirectos, mientras que en 2012 de cada 100€ de ingresos correspondientes a la presión fiscal 9,85€ correspondían a ingresos por impuestos indirectos. Por tanto, el peso relativo de los ingresos por impuestos indirectos disminuyó casi 10 puntos porcentuales. Asimismo, el año 2012 es el año en que menor fueron los ingresos por impuestos indirectos tanto en valores absolutos, como relativos.

Con respecto al segundo periodo de la Gran Recesión (2013-2014), los impuestos directos siguen una tendencia a la baja, mientras que los impuestos indirectos incrementan. En 2014, de cada 100€ de ingresos que componen la presión fiscal 81,14€ corresponden a ingresos por impuestos directos y 15,87€ corresponden a ingresos por impuestos indirectos. Por tanto, no cabe duda de que, en esta segunda época de la crisis económica, en la que la economía se recupera lentamente, la tendencia es totalmente contraria al primer periodo de la crisis económica: en este periodo los impuestos directos pierden peso relativo, mientras que los impuestos indirectos incrementan y ganan peso relativo.

Por último, de 2015 a 2021, los impuestos directos continúan con la misma tendencia que en el segundo periodo de la crisis, es decir, la tendencia de los impuestos directos continuó siendo de disminución, al menos en términos relativos. Por ende, los impuestos directos cada vez pierden más peso relativo, alcanzando el menor peso relativo registrado desde de la crisis económica en 2021: en concreto, este año de cada 100€ de ingresos que componen la presión fiscal 77,15€ corresponden a ingresos por impuestos directos.

Por otro lado, los impuestos indirectos en esta época se mantienen prácticamente constantes en valores relativos. Si bien en 2015, de cada 100€ de ingresos que constituyen la presión fiscal 17,56€ correspondían a ingresos por impuestos indirectos, en 2021 de cada 100€ de ingresos que constituyen la presión fiscal 17,89€ corresponden a ingresos por impuestos indirectos. En términos absolutos, en cambio, sí ha habido un crecimiento de los mismos por valor de 7.324 millones de euros, situándose los ingresos por impuestos indirectos en cifras propias del año 2000, uno de los años con ingresos por impuestos indirectos más altos de todo el siglo XXI. Por consiguiente, los impuestos indirectos no ganan peso relativo durante los años 2015 a 2021, pero si aumentan en valores absolutos.

Por último, no cabe ninguna duda de que los ingresos por tasas, precios públicos y otros ingresos aumentan considerablemente en valores absolutos y relativos. Mientras que en el año 2015 de cada 100€ de ingresos que forman la presión fiscal solamente 2,80€

correspondían a ingresos por tasas, precios públicos y otros ingresos, en 2021 de cada 100€ de ingresos que componen la presión fiscal 4,96€ correspondían a ingresos por tasas, precios públicos y otros ingresos. Es más, en el año 2018 es el año en que mayor peso relativo tienen: de cada 100€ de ingresos que componen la presión fiscal 5,39€ corresponden a ingresos por tasas, precios públicos y otros ingresos, los cuales ascienden a la cifra de 14.644 millones de euros. Asimismo, hay que tener en cuenta que al prorrogarse los PGE del 2018 para los años 2019 y 2020, los valores relativos y absolutos de los años 2019 y 2020 son los mismos. Por tanto, la tendencia de esta variable entre los años 2015-2021 ha sido de crecimiento, tanto en términos absolutos como relativos.

En definitiva, los impuestos directos son la variable de la presión fiscal que mayor peso tiene tanto en valores absolutos como relativos, pero es que, además, a lo largo del siglo XXI ha ido creciendo considerablemente. Asimismo, se puede destacar que en época de crisis la regla general es que los impuestos directos aumentan, principalmente en términos absolutos, al mismo tiempo que los impuestos indirectos disminuyen. Respecto a los impuestos indirectos, los mismos han perdido peso relativo a lo largo de este siglo, pero aun así en 2021 se han recuperado los valores absolutos propios del año 2000. Por último, en lo que respecta a las tasas, precios públicos y otros ingresos, son la variable que compone la presión fiscal que menor peso tiene tanto en términos absolutos como relativos. Sin embargo, a lo largo del siglo XXI, ha ido aumentando tanto su peso relativo como su valor absoluto, aunque esta variable sigue siendo insignificante, dado que su aportación a la presión fiscal es demasiado reducida.

4.2.3. Análisis de la relación entre la presión fiscal y el gasto social

A lo largo del siglo XXI, tanto la presión fiscal como el gasto social han ido aumentando, al menos en términos absolutos. Sin embargo, a pesar de este aumento, la tendencia al crecimiento o disminución de estas variables no ha sido constante, y no queda muy claro si la evolución de ambas ha sido paralela o no. Por ello, a continuación, se procederá a analizar cuál ha sido la evolución de cada una de estas variables y la posible relación existente entre ambas (Apéndice 4).

Desde el año 2001 hasta el año 2003, la evolución del gasto social y la presión fiscal mantienen una tendencia similar. En el año 2001, la presión fiscal aumenta un 9,16% mientras que el gasto social aumenta un 5,78%. En cambio, en el año 2002, la presión fiscal disminuye un 2,61%, mientras que el gasto social disminuye un 6,41%. En el año 2003, la presión fiscal aumenta un 0,77%, mientras que el gasto social disminuye un 3,50%. Por tanto, durante estos tres años la presión fiscal aumenta en mayor medida que el gasto social. Sin embargo, en el año 2002, estas variables en lugar de aumentar disminuyen, pero el gasto social disminuye en mayor medida, lo que supone que la presión fiscal disminuye en menor medida que el gasto social.

En los siguientes años, en el 2004 y 2005, la tendencia vuelve a cambiar: la tasa de crecimiento del gasto social pasa a ser superior a la tasa de crecimiento de la presión fiscal. En el año 2004, la presión fiscal aumenta 5,90% mientras que el gasto social aumenta un 6,51%. En el año 2005, la presión fiscal incrementa un 8,83% mientras que el gasto social incrementa un 9,66%. Por tanto, se puede apreciar como el gasto social incrementa en mayor medida que la presión fiscal, pero aun así incrementa menos de 1%, por lo que se puede decir que la tasa de crecimiento de ambas variables es prácticamente la misma y, por consiguiente, aumentan en la misma medida. En los años 2006 y 2007, en cambio, aumenta en mayor medida la presión fiscal: en este caso, la presión fiscal aumenta un 8,70% y 10,87% y el gasto social aumenta un

8,28% y 8,66%, respectivamente. Por tanto, vuelve a haber un cambio de tendencia y predomina de nuevo el crecimiento de la presión fiscal.

Durante la gran crisis económica de comienzos del siglo XXI (2008-2014), la tendencia de la tasa de crecimiento de estas variables es clara: siempre crece en mayor medida el gasto social que la presión fiscal, con excepción del año 2013. La tasa de crecimiento de dichas variables es la siguiente:

Tabla 4: Tasa de crecimiento de la presión fiscal y el gasto social 2008-2014

Año	TASA DE CRECIMIENTO DE LA PRESIÓN FISCAL	TASA DE CRECIMIENTO DEL GASTO SOCIAL
2008	7,47%	7,93%
2009	-1,99%	7,93%
2010	-10,27%	9,54%
2011	-5,03%	3,86%
2012	-7,96%	1,30%
2013	13,26%	-4,31%
2014	-2,07%	1,93%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los PGE

Como se puede observar en esta tabla, en el año 2008, el gasto social aumenta un 7,93% mientras que la presión fiscal aumenta un 7,47%, por ende, si bien aumenta en mayor medida el gasto social, la diferencia en el aumento de ambas variables es insulsa, por lo que crecen prácticamente en la misma medida.

Sin embargo, desde 2009 hasta 2014, con excepción de 2013, el gasto social crece en mayor medida que la presión fiscal; pero lo que es más destacable, es que durante todos estos años la presión fiscal disminuye, es decir, la tasa de crecimiento de la presión fiscal durante todos estos años es negativa. Asimismo, cabe destacar que el 2010, es el año en que más disminuyó la tasa de crecimiento de la presión fiscal en todo el siglo XXI (10,27%). Por tanto, mientras que la tasa de crecimiento de la presión fiscal es negativa, la tasa de crecimiento del gasto social es positiva. En definitiva, la tendencia de estas variables durante estos años es totalmente contrapuesta.

La única excepción en la cual el crecimiento de la presión fiscal es superior al crecimiento del gasto social es en el año 2013. Es más, en el 2013 mientras que la presión fiscal aumenta un 13,26%, el gasto social disminuye un 4,31%. Asimismo, cabe mencionar que el 2013 es el año con mayor aumento de la tasa de crecimiento de la presión fiscal. Por ende, el año 2013 es una excepción a la regla general, dado que rompe con la tendencia del periodo de crisis económica anteriormente explicada.

En definitiva, la tendencia general en la época de la Gran Recesión fue de aumento del gasto social, mientras que la presión fiscal disminuyó. Por tanto, si bien los ingresos por tributos disminuyeron como regla general, el gobierno optó por aumentar el gasto social para lograr un mayor bienestar de la ciudadanía.

En los años 2015 y 2016, la evolución de estas variables vuelve a dar un giro con respecto a la evolución que tuvo durante la recesión económica. En estos años, la tasa de crecimiento de ambas variables aumenta, pero la presión fiscal aumenta en mayor medida que el gasto social. En 2015 y 2016, la tasa de crecimiento de la presión fiscal asciende a 5,91% y 4,79%, mientras que el gasto social únicamente aumenta 0,43% y 0,39%, respectivamente. Por tanto, el crecimiento del gasto social es muy poco relevante, mientras que la presión fiscal crece en gran medida en comparación con lo sucedido durante la crisis económica.

En 2017, vuelve a haber un cambio de tendencia, ya que mientras la presión fiscal disminuye (-1,65%), el gasto social aumenta (7,14%). En cambio, en 2018, ambas variables tienen una tasa de crecimiento positiva, lo que supone que ambas aumentan. La presión fiscal aumenta un 4,89%, mientras que el gasto social aumenta un 4,55%. Por tanto, a pesar de que la presión fiscal aumenta en mayor medida que el gasto social, la diferencia es muy leve, por lo que ambas aumentan prácticamente en la misma medida.

Respecto a los años 2019 y 2020, no hay ningún tipo de evolución en la presión fiscal ni en el gasto social. Debido a la prórroga de los presupuestos, las mismas se mantienen constantes, por lo que las tasas de crecimiento ni aumentan ni disminuyen.

Por último, en el año 2021, las tasas de crecimiento de ambas variables son positivas. La presión fiscal aumenta un 5,82%, mientras que el gasto social aumenta un 13,78%. Asimismo, el 2021 es el año con mayor crecimiento del gasto social del siglo XXI. En este caso, se puede observar cómo aumentan las dos variables, pero el gasto social aumenta en mayor medida. El 2021 viene marcado por la crisis económica generada por la COVID-19. Por tanto, como ya hemos dicho anteriormente, las recesiones económicas, como regla general, provocan un aumento del gasto social.

En conclusión, no queda claro que la evolución del gasto social y la presión fiscal tenga una estrecha relación. Hay momentos en que ambas variables aumentan, otros en que ambas disminuyen y otros en que una aumenta mientras la otra disminuye. Lo que sí queda claro es que, en periodos de crisis económica, mientras que la tasa de crecimiento del gasto social aumenta, la tasa de crecimiento de la presión fiscal disminuye. Esto es lo que sucede en la Gran Recesión, en la cual el gobierno opta por generar un mayor bienestar para la ciudadanía, al mismo tiempo que disminuye los ingresos por tributos. Algo similar sucede en la crisis económica generada por la COVID-19, en la cual aumenta el gasto social en mayor medida que la presión fiscal. Sin embargo, en este caso, a pesar de que el gobierno decide aumentar el bienestar social, opta por seguir aumentando los ingresos por tributos.

4.3. ANÁLISIS DEL GASTO SOCIAL EN EL SIGLO XXI

El gasto social es un conjunto de políticas encuadradas dentro de los PGE. Este conjunto de políticas que forman el gasto social lo que busca principalmente es la consecución de un nivel de bienestar medio para la totalidad de sus ciudadanos. Para analizar el gasto social dentro de los PGE, es necesario tener en cuenta la clasificación por programas. Concretamente, dentro de esta clasificación el gasto social está compuesto por dos áreas:

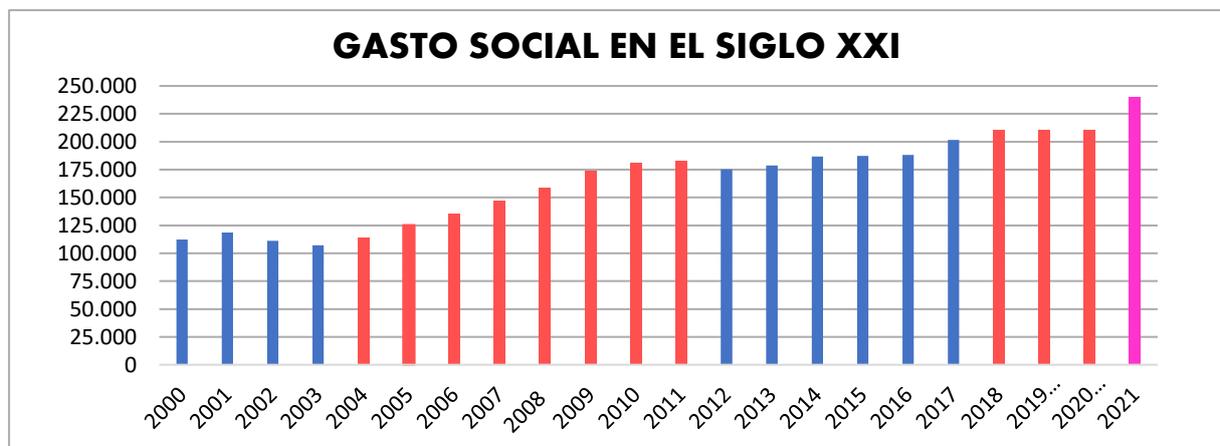
- El área de gasto 2: Actuaciones de Protección y Promoción Social
- El área de gasto 3: Producción de Bienes Públicos de Carácter Preferente.

A la hora de analizar el gasto social, habrá que tener en cuenta, respecto al área de gasto 3 de producción de bienes públicos de carácter preferente, que las diferentes políticas que la forman son la sanidad, educación y cultura. Estas tres políticas, en la actualidad, son

competencias del Estado que han sido transferidas a las Comunidades Autónomas, salvo en los casos de Ceuta y Melilla en las cuales las competencias siguen estando en manos del Estado. Por tanto, el gasto realizado en esta área va a ser relativamente bajo, ya que la financiación del mismo se realizará principalmente a través de los presupuestos generales de las distintas Comunidades Autónomas.

En este punto, se procederá a analizar el gasto social y su evolución en las diferentes etapas del siglo XXI, analizando además cuál ha sido la inversión de los diferentes gobiernos a nivel estatal (no autonómico) en el bienestar social, es decir, cómo han actuado los diferentes gobiernos estatales con respecto al gasto social. El siguiente gráfico muestra cuál ha sido la evolución del gasto social, diferenciando por colores los distintos gobiernos que han aprobado dicho gasto:

Gráfico 3: Evolución del gasto social en el siglo XXI



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los PGE

El color azul representa el gasto social adoptado bajo el gobierno del Partido Popular (PP). El color rojo representa el gasto social adoptado bajo el gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE). El color morado representa el gasto social adoptado bajo el gobierno conjunto del PSOE y Unidas Podemos (UP).

Como se puede observar, la tendencia del gasto social ha sido al alza. En lo que llevamos de siglo, el gasto social ha incrementado 127.530 millones de euros, lo que supone un incremento del 113,63%. Es decir, se ha doblado el valor del gasto social a lo largo del siglo. Sin embargo, este crecimiento no ha sido proporcional y ha variado con los diferentes gobiernos estatales.

Si bien el gobierno del PP en los primeros años (2000-2003) redujo el gasto social, el gobierno del PSOE incrementó el gasto social en los años siguientes (2004-2011). Posteriormente, el gobierno del PP intentó estabilizar dicho gasto (2012-2017), incluso incrementándolo levemente, aumentando de nuevo el mismo el gobierno del PSOE (2018-2020). Pero, sin duda, el mayor gasto social de todo el siglo XXI fue aprobado en el año 2021 por el gobierno conjunto del PSOE y UP.

4.3.1. El gasto social en los años 2000-2007

En el intervalo de años que discurren entre el 2000 y 2007, los PGE y, por ende, el gasto social, fueron adoptados por dos gobiernos diferentes. Por ello, se procede a diferenciar dos periodos distintos en relación con el gasto social: 1) el primer periodo abarca los años que discurren entre el 2000 y 2003, en los cuales gobernaba el PP; 2) el segundo periodo abarca los años que discurren entre el 2004 y 2007, en los cuales gobernaba el PSOE.

A. Años 2000-2003

A lo largo del periodo de tiempo que comprende los años 2000 a 2003, se puede afirmar que el gasto social se encontraba en fase de reducción. Si tomamos como base el año 2000, se puede observar como el gasto social ha disminuido a lo largo de este periodo (Apéndice 5).

Entre los años 2000 y 2003, el gasto social sufrió un descenso del 4,46%, lo que en valores absolutos supone un descenso de 5.009 millones de euros. Sin embargo, cabe destacar que, en el año 2001, en cambio, el gasto social experimenta un crecimiento por valor de 6.484 millones de euros, lo que equivale a un aumento del 5,78% respecto del gasto social del año 2000. En el año 2002, el gasto social sufre una gran disminución, concretamente disminuye 6,41% respecto al año anterior lo que supone una disminución por valor de 7.608 millones de euros. La misma es la mayor reducción que el gasto social ha sufrido a lo largo del siglo XXI. Asimismo, en el año 2003, el gasto social vuelve a disminuir por valor de 3.885 millones de euros, lo que equivale a una disminución del 3,50%.

En definitiva, no cabe duda de que la evolución del gasto social a lo largo de los años 2000 a 2003 ha sido de descenso. Por tanto, es notorio que en este intervalo de años en los que gobernaba el PP la tendencia del partido con respecto al gasto social fue de disminución del mismo.

Asimismo, durante este periodo comprendido entre el año 2000 y 2003, se puede observar como el gasto social va perdiendo peso relativo con respecto al gasto público total. Concretamente, en el año 2000 de cada 100€ de gasto público de los PGE 55,48€ van destinados al gasto social. En cambio, en 2003, de cada 100€ de gasto público 48,45€ corresponden al gasto social.

En resumen, en este periodo de tiempo en el cual gobernaba el PP, se optó por reducir el peso relativo que tenía el gasto social en los PGE, disminuyendo el mismo en un 7,03% sobre el gasto público total. Por tanto, el PP optó por reforzar el presupuesto de gasto de otras áreas, como, por ejemplo, el área de gasto 5 relativa a actuaciones de carácter general (pasa de representar un 27,50% a representar un 33,21% respecto del gasto público total)

Por otro lado, la estructura del gasto social a lo largo de estos años es la siguiente:

Tabla 5: Estructura del gasto social 2000-2003

Estructura de gasto social	2000	V.relativo	2001	V.relativo	2002	V.relativo	2003	V.relativo
Pensiones	58.243	51,89%	61.435	51,75%	64.958	58,46%	69.392	64,72%
Otras Prestaciones Económicas	5.764	5,14%	6.809	5,74%	8.417	7,58%	8.547	7,97%
Servicios Sociales y Promoción Social	1.781	1,59%	1.934	1,63%	1.066	0,96%	1.141	1,06%
Fomento del empleo	4.843	4,32%	4.969	4,19%	5.183	4,66%	5.358	5,00%
Desempleo	8.053	7,18%	8.258	6,96%	8.928	8,04%	10.691	9,97%
Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	658	0,59%	661	0,56%	657	0,59%	653	0,61%
Gestión y administración de trabajo y economía social	2.308	2,06%	3.897	3,28%	5.591	5,03%	5.759	5,37%
Gestión y administración de la inclusión, de la S.S. y de la migración	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL (1)	81.651	72,75%	87.963	74,09%	94.801	85,32%	101.541	94,70%
Sanidad	26.771	23,85%	28.437	23,95%	13.871	12,48%	3.370	3,14%

Educación	3.049	2,72%	1.533	1,29%	1.670	1,50%	1.499	1,40%
Cultura	764	0,68%	786	0,66%	769	0,69%	817	0,76%
PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE (2)	30.584	27,25%	30.756	25,91%	16.311	14,68%	5.686	5,30%
GASTO SOCIAL (1+2)	112.235	100,00%	118.719	100,00%	111.111	100,00%	107.226	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los PGE

Como se puede observar, las actuaciones de protección y promoción social tienen un mayor peso relativo con respecto al gasto social que la producción de bienes de carácter preferente. En el año 2000, de cada 100€ de gasto social 72,75€ eran destinados a actuaciones de protección y promoción social mientras que solo 27,25€ eran destinados a la producción de bienes públicos de carácter preferente. Por ende, el mayor gasto social se encuentra en las actuaciones de protección y promoción social. Asimismo, hay que tener en cuenta que las políticas comprendidas dentro del área de producción de bienes públicos de carácter preferente son políticas cuyas competencias han sido transferidas a las Comunidades Autónomas, por lo tanto, son estas quienes se encargan de la financiación de las mismas.

Asimismo, si se observa el periodo entre 2000 y 2003, se puede apreciar cómo el gobierno reforzó el área de gasto 2 relativa a las actuaciones de protección y promoción social. De hecho, en el año 2003, esta área creció un 24,36% con respecto al año 2000, lo que supone un aumento en términos absolutos de 19.890 millones de euros. Esto supone que mientras en el año 2000, de cada 100€ de gasto social, 72,75€ iban destinados a actuaciones de protección y promoción social, en 2003, de cada 100€ de gasto social 94,70€ iban destinados a actuaciones de protección y promoción social. Por ende, no solo creció el área de gasto 2, sino que también ganó representatividad con respecto al total del gasto social.

La política más importante o que mayor representatividad tiene dentro del área de gasto 2 son las pensiones. En el año 2000, de cada 100€ de gasto social, 51,89€ iban destinados a pensiones. Es decir, más de la mitad del gasto social lo componen las pensiones. En 2003, de cada 100€ de gasto social, 64,72€ van destinados a pensiones. Asimismo, las mismas aumentaron a lo largo de este periodo un 19,14%, lo que en valores absolutos supone un incremento de 11.149 millones de euros. Por tanto, además de crecer el gasto en pensiones, dicha política también gana representatividad a lo largo de este periodo.

Por otro lado, se puede observar como la producción de bienes públicos de carácter preferente pierde peso relativo a lo largo de dicho periodo. Si bien en el año 2000 de cada 100€ de gasto social 27,25€ correspondían al gasto en bienes públicos de carácter preferente, en el año 2003 únicamente 5,30€ correspondían al área de gasto 3. Esto supone una disminución de 24.898 millones de euros, lo que equivale a una reducción del 65,14% a lo largo del periodo.

Dicha disminución tiene principalmente su origen en la política de sanidad. La política de sanidad pasa de representar en el año 2000 un 23,85% del gasto social, a representar únicamente un 3,14% del gasto social en el 2003. Esto supone una disminución en el periodo en cuestión de 23.401 millones de euros, lo que equivale a un descenso del 75,70%. Por tanto, no cabe duda de que la disminución del área de gasto 3 relativa a la producción de bienes públicos de carácter preferente responde principalmente a la disminución del gasto en la política de sanidad. La reducción de dicha partida radica en que fue en el año 2002 cuando se transfirió la competencia de sanidad a las 10 Comunidades Autónomas que todavía no la habían adoptado, con excepción de Ceuta y Melilla. Por ende, a partir de este momento, la

financiación de la sanidad correrá a cargo de las Comunidades Autónomas y no del Estado. Consecuentemente, el gasto en sanidad en los PGE únicamente irá dirigido al Instituto Nacional de gestión Sanitaria encargado de la gestión de la sanidad de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, 2002).

En resumen, en el periodo que comprende los años 2000 a 2003 el gobierno popular optó por reducir el gasto social. Asimismo, el gasto social perdió representatividad con respecto al gasto público total. De las áreas que componen el gasto social, el área 2 de actuaciones de protección y promoción social aumentó su representatividad considerablemente, mientras que el área 3 de producción de bienes públicos de carácter preferente perdió representatividad, y disminuyó en valores absolutos. Esta reducción se debe principalmente a la disminución del gasto en sanidad, debido a la transferencia de la competencia de dicha política a las Comunidades Autónomas que aún no la ostentaban.

B. Años 2004 a 2007

En el periodo de tiempo que comprende los años 2004 a 2008, el gasto social se encuentra en fase de crecimiento. Tomando como base el año 2004, el gasto social aumenta a lo largo de este periodo de años (Apéndice 6).

En primer lugar, cabe mencionar que el gasto social aumentó un 29,03%, lo que supone un aumento en términos absolutos de 33.150 millones de euros durante este periodo. Durante todos los años que abarcan este periodo, el gasto social aumenta, es decir, no hay ningún año en el que disminuya el gasto social. En 2005, el gasto social aumenta un 9,66% (11.037 millones de euros) con respecto al año anterior, en 2006 el gasto social aumenta un 8,28% (10.364 millones de euros) con respecto al año anterior y en 2007 el gasto social aumenta un 8,66% (11.749 millones de euros) respecto al año anterior.

Durante este periodo, quien gobierna y aprueba los PGE es el PSOE. Por tanto, el gobierno socialista se inclina por apostar por el bienestar de la ciudadanía, aumentando el presupuesto de gasto social de manera considerable.

Por otro lado, en el 2004, de cada 100€ de gasto en los PGE, 49,34€ iban destinados al gasto social. Por tanto, casi la mitad del gasto consignado en los PGE va destinado a financiar el bienestar social, es decir, la mayor parte del presupuesto de gasto corresponde al gasto social. Asimismo, el gasto social gana algo de representatividad en este periodo, aunque no en exceso. En 2007, de cada 100€ de gasto público, 50,61€ corresponden al gasto social. Por ende, si bien gana algo más de 1% de representatividad con respecto al gasto público total, este cambio no es muy notorio, por lo que se puede afirmar que el gobierno socialista optó por mantener estable el peso relativo del gasto social.

A continuación, se analizará la composición del gasto social, es decir, qué políticas tienen más relevancia y cuál ha sido la evolución de las mismas. Los datos relativos a la estructura del gasto social son los siguientes:

Tabla 6: Estructura del gasto social 2004-2007

Estructura de gasto social	2004	V.relativo	2005	V.relativo	2006	V.relativo	2007	V.relativo
Pensiones	74.156	64,93%	79.221	63,25%	84.682	62,44%	91.458	62,06%
Otras Prestaciones Económicas	9.872	8,64%	10.656	8,51%	11.972	8,83%	12.797	8,68%
Servicios Sociales y Promoción Social	1.133	0,99%	1.378	1,10%	1.650	1,22%	1.833	1,24%
Fomento del empleo	5.828	5,10%	6.238	4,98%	6.527	4,81%	7.287	4,94%
Desempleo	11.089	9,71%	12.688	10,13%	13.578	10,01%	14.471	9,82%
Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	663	0,58%	878	0,70%	1.079	0,80%	1.248	0,85%
Gestión y administración de trabajo y economía social	5.498	4,81%	7.984	6,37%	9.200	6,78%	10.453	7,09%
Gestión y administración de la inclusión, de la S.S. y de la migración	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL (1)	108.238	94,77%	119.044	95,05%	128.689	94,89%	139.547	94,70%
Sanidad	3.572	3,13%	3.648	2,91%	3.961	2,92%	4.200	2,85%
Educación	1.525	1,33%	1.620	1,29%	1.935	1,43%	2.485	1,69%
Cultura	875	0,77%	936	0,75%	1.028	0,76%	1.128	0,77%
PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE (2)	5.972	5,23%	6.204	4,95%	6.923	5,11%	7.814	5,30%
GASTO SOCIAL (1+2)	114.211	100,00%	125.248	100,00%	135.612	100,00%	147.361	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los PGE

En este periodo, al igual que en el periodo comprendido entre 2000 y 2003, las actuaciones de protección y promoción social tienen una mayor representatividad que la producción de bienes públicos de carácter preferente. En concreto, en el año 2004, de cada 100€ de gasto social, 94,77€ corresponden al área de actuaciones de protección y promoción social, mientras que únicamente 5,23€ corresponden al área de gasto de producción de bienes públicos de carácter preferente.

Durante este periodo, el gobierno socialista incrementó el gasto en el área de actuaciones de protección y promoción social. Más concretamente, el mismo sufrió un incremento del 28,93% con respecto al año 2004, lo que equivale a un incremento en valores absolutos de 31.309 millones de euros. Sin embargo, el peso relativo de esta área se mantuvo prácticamente constante en este periodo: en el año 2004 de cada 100€ de gasto social 94,77€ iban destinados a actuaciones de protección y promoción social, mientras que en el 2007 94,70€ iban destinados a dicha área de gasto. El único año en el cual aumentó el peso relativo de esta área fue en 2005, pasando a representar un 95,05% del gasto social. No obstante, en los años posteriores (2006 y 2007) el mismo disminuyó, hasta situarse en niveles similares a los del año 2004. Por tanto, el peso relativo de esta área de gasto se mantuvo constante a lo largo de este periodo.

Si bien en el periodo anterior el gasto en pensiones fue el más importante, en este periodo también lo va a ser. Sin embargo, en este periodo, a pesar de ser la política que mayor peso relativo tiene, disminuye el mismo levemente. En 2004, de cada 100€ de gasto social, 64,93€ van destinados a pensiones, mientras que, en 2007 corresponden 62,06€ a gasto por pensiones. Pero esta reducción del peso relativo no es demasiado relevante, dado que el gasto en pensiones aumenta un 23,33% (17.302 millones de euros) durante dicho periodo.

Asimismo, también cabe destacar el aumento que ha sufrido la política de acceso a la vivienda y fomento de la edificación. Si bien el peso relativo del mismo ha crecido levemente durante este periodo, la misma ha sufrido un incremento de 585 millones de euros, lo que equivale a un aumento del 88,16%. El incremento de esta política de acceso a la vivienda se basa principalmente en el “Plan de Vivienda 2005-2008 (aprobado por Real Decreto 801/2005, de 1 de julio) que tiene como finalidad facilitar el acceso a una vivienda protegida a precios asequibles para los ciudadanos” (Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, 2006, p.105).

Por último, la representatividad del área de gasto 3 correspondiente a la producción de bienes públicos de carácter preferente se mantiene prácticamente constante. En el año 2004, de cada 100€ de gasto social 5,23€ corresponden al área de gasto 3, mientras que en 2007 5,30€ corresponden al área de gasto 3. Sin embargo, en 2005, esta área sufre una pérdida de representatividad, pasando a representar un 4,95% del gasto social. Pero en los años posteriores, vuelve a ganar peso relativo recuperando la representatividad propia de esta área. Como hemos mencionado anteriormente, esto mismo le sucedió al gasto social total.

No obstante, el área de gasto 3 incrementa su valor durante este periodo. La producción de bienes y servicios públicos de carácter preferente aumenta en 1.842 millones de euros, lo que equivale a un incremento del 30,84%. Sin embargo, a pesar de incrementar su valor, el incremento del mismo no tiene mayor relevancia, dado que su peso relativo sigue siendo bajo y estable. Asimismo, cabe destacar que el peso relativo de la sanidad continúa disminuyendo. En concreto, la sanidad pasa de representar un 3,13% del gasto social, a representar un 2,85% del gasto social en este periodo de tiempo.

En definitiva, durante este periodo de gobernanza socialista hubo un incremento del gasto social. Por tanto, los socialistas optaron por apostar por el crecimiento del bienestar común. Asimismo, el peso relativo del gasto social con respecto al gasto público total se mantiene prácticamente estable. Lo mismo sucede con la estructura del gasto social, cuyas dos áreas mantienen estable su peso relativo. Asimismo, con respecto del área de gasto 2, cabe destacar el aumento del gasto de la política de acceso a la vivienda y fomento de la edificación el cual se debe al Plan de Vivienda 2005-2008.

4.3.2. El gasto social en los años 2008-2014

El periodo de años que comprende del 2008 al 2014 se encuentra marcado por la gran crisis económica del siglo, la Gran Recesión. Esta recesión económica tiene su origen en Estados Unidos, pero realmente fue una crisis internacional que afectó a la gran mayoría de países.

En el caso de España, durante este periodo de crisis económica, fueron dos los gobiernos que estuvieron al mando: en el periodo que comprende los años 2008 a 2011 quien gobernó fue el PSOE mientras que en el periodo que comprende los años de 2012 a 2014 quien gobernó fue el PP. Por ello, se va a proceder a analizar estos dos periodos por separado.

A. Años 2008 a 2011

El periodo de comienzo de la crisis económica en España tuvo como efecto que el gasto social se encontrara en fase de crecimiento, es decir, entre los años 2008 a 2011 el gasto social experimentó un aumento (Apéndice 7).

Más concretamente, en este periodo, el gasto social aumentó un 15,25%, lo que supone un aumento en valores absolutos de 24.247 millones de euros. A lo largo de todos estos años el gasto social fue aumentando paulatinamente: en el 2008 el gasto social aumentó un 7,93% con respecto al año anterior, en 2009 el mismo incremento 9,54% con respecto al año

anterior, en 2010 el incremento fue de 3,86% con respecto al año anterior y en 2011 el incremento fue de 1,30% con respecto al año anterior. Por tanto, el año en que mayor fue el aumento del gasto social fue en 2009, aumentando en valores absolutos 15.168 millones de euros con respecto al 2008. Por tanto, no cabe duda de que en esta época de crisis el gobierno socialista optó por mejorar el bienestar de la ciudadanía a través de un incremento del gasto social.

Por otro lado, el gasto social gana representatividad a lo largo de este periodo, es decir, el peso relativo del gasto social aumenta considerablemente. Si bien en 2008, el gasto social tenía un peso del 50,57% con respecto al gasto público total, en 2011 tenía un peso de 58% respecto al gasto público total. Esto supone que en 2008 de cada 100€ de gasto de los PGE, 50,57€ corresponden al gasto social, mientras que, en 2011, de cada 100€ de gasto público, 58€ corresponden al gasto social. Por tanto, el gasto social incrementa su peso relativo casi un 8% con respecto al gasto público total.

Sin embargo, cabe destacar que este crecimiento del peso relativo no fue constante dado que en el año 2009 el gasto social perdió representatividad: este año de cada 100€ de gasto público, 49,74€ correspondían al gasto social. Si bien en 2009 el gasto social perdió peso relativo, en los años posteriores fue recuperando representatividad, hasta alcanzar en el año 2011 una representatividad del 58% del gasto público total. Por tanto, no cabe duda de que el gobierno socialista además de impulsar el crecimiento del gasto social también optó por incrementar el peso relativo del mismo.

La estructura del gasto social sigue siendo la misma, teniendo un mayor peso el área de gasto 2 de actuaciones de protección y promoción social frente al área de gasto 3 de producción de bienes públicos de carácter preferente. En este periodo de 2008 a 2011, la estructura es la siguiente:

Tabla 7: Estructura del gasto social 2008-2011

Estructura de gasto social	2008	V. relativo	2009	V. relativo	2010	V. relativo	2011	V. relativo
Pensiones	98.012	61,63%	106.099	60,90%	108.283	59,85%	112.216	61,22%
Otras Prestaciones Económicas	14.085	8,86%	14.973	8,59%	14.403	7,96%	13.576	7,41%
Servicios Sociales y Promoción Social	2.288	1,44%	2.509	1,44%	2.737	1,51%	2.513	1,37%
Fomento del empleo	7.684	4,83%	7.584	4,35%	7.751	4,28%	7.329	4,00%
Desempleo	15.777	9,92%	19.616	11,26%	30.975	17,12%	30.474	16,63%
Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	1.378	0,87%	1.616	0,93%	1.498	0,83%	1.200	0,65%
Gestión y administración de trabajo y economía social	11.233	7,06%	12.920	7,42%	6.362	3,52%	7.771	4,24%
Gestión y administración de la inclusión, de la S.S. y de la migración	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL (1)	150.457	94,60%	165.317	94,89%	172.008	95,07%	175.080	95,52%
Sanidad	4.434	2,79%	4.623	2,65%	4.635	2,56%	4.264	2,33%
Educación	2.933	1,84%	2.988	1,71%	3.092	1,71%	2.843	1,55%
Cultura	1.220	0,77%	1.284	0,74%	1.199	0,66%	1.104	0,60%
PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE (2)	8.587	5,40%	8.895	5,11%	8.926	4,93%	8.211	4,48%
GASTO SOCIAL (1+2)	159.044	100,00%	174.212	100,00%	180.934	100,00%	183.291	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los PGE

En primer lugar, cabe mencionar que de cada 100€ de gasto social, 94,60€ corresponden a actuaciones de protección y promoción social mientras que 5,40€ corresponden a gasto por producción de bienes públicos de carácter preferente. Por tanto, al igual que en los periodos anteriores, el área de gasto 2 tiene un mayor peso relativo que el área de gasto 3.

El gasto en actuaciones de protección y promoción social continúa ganando peso relativo a lo largo de este periodo. El mismo pasa de presentar un 94,60% a un 95,52% respecto del gasto social total. Esto supone que en 2008 de cada 100€ de gasto social, 94,60€ correspondían a gasto en actuaciones de protección y promoción social, mientras que en el 2011 95,52€ correspondían a esta misma área. Por tanto, si bien esta área gana representatividad, el aumento del mismo es muy leve, dado que su representatividad con respecto al gasto social ya es muy elevada.

Asimismo, no cabe duda de que el gasto en actuaciones de protección y promoción social ha aumentado considerablemente a lo largo de este periodo de años. Durante estos años, el área de gasto 2 aumentó en valores absolutos 24.628 millones de euros, lo que equivale a un aumento del 16,37% respecto al 2008.

La política que mayor crecimiento ha experimentado fue la política de desempleo. La misma creció un 93,15% respecto al año 2008, lo que supone un incremento de 14.697 millones de euros. También cabe destacar que dicha política gana peso relativo: en 2008 representa 9,92% del gasto social, mientras que en 2011 representa 16,63% del gasto social. Por tanto, el gasto en desempleo incrementa en todos los sentidos, ya que además de aumentar en términos absolutos, también gana representatividad. Este incremento en el gasto en desempleo se debe al gran aumento de la tasa de desempleo que causó la crisis económica. En otras palabras, la Gran Recesión provocó daños en la economía española y los mismos incidían principalmente, en el mercado de trabajo, aumentando así el número de parados (Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, 2009). En concreto, si bien la tasa de desempleo era de 8,57% a finales de 2007, la misma aumenta hasta un 22,56% a finales de 2011. Por tanto, el gobierno socialista se ve obligado a aumentar el gasto en desempleo, debido a la alta tasa de parados que había en dicho momento.

En lo que respecta a la política de pensiones, la misma sigue siendo la política que mayor representatividad tiene dentro del gasto social. Concretamente, en el año 2011 de cada 100€ de gasto social, 61,22€ iban destinados al gasto en pensiones. Asimismo, el gasto social experimenta un incremento del 14,49% a lo largo de este periodo, lo que supone un aumento en valores absolutos de 14.204 millones de euros desde 2008.

En lo que respecta a la producción de bienes públicos de carácter preferente, la misma sigue perdiendo peso relativo. Si bien en 2008 de cada 100€ de gasto social 5,40€ correspondían al gasto del área 3, en 2011 solamente 4,48€ iban destinados a la producción de bienes públicos de carácter preferente. Por tanto, al igual que en el periodo anterior, el área de gasto 3 sigue perdiendo peso relativo. Asimismo, esta área de gasto se reduce en un 4,38% a lo largo del periodo, lo que supone una reducción del gasto en producción de bienes públicos de carácter preferente en 376 millones de euros. En definitiva, esta área de gasto no tiene gran relevancia dado que, como hemos dicho antes, las competencias de las políticas englobadas en el mismo han sido transferidas a las Comunidades Autónomas.

En conclusión, el periodo que discurre entre los años 2008 a 2011, viene marcado por la recesión económica. Ante esta crisis económica, el gobierno socialista reacciona incrementando el gasto social, así como otorgándole un mayor peso relativo con respecto al

gasto público total. También cabe destacar, que el área de gasto 2 de actuaciones de protección y promoción social, sigue ganando peso relativo al mismo tiempo que aumenta su valor. Este aumento del área de gasto 2 radica principalmente en el aumento del gasto de la política de desempleo, dado que la crisis económica genera una elevada tasa de desempleo, por lo que el gobierno socialista se ve obligado a aumentar el gasto de dicha política.

B. Años 2012 a 2014

En el periodo de años que comprenden entre 2012 y 2014, el gasto social también se encontraba en una fase de crecimiento, aunque en este periodo el crecimiento del gasto social fue más leve que en periodos anteriores (Apéndice 8). En concreto, tomando como base el año 2012, el gasto social aumentó 11.221 millones de euros, lo que equivale a un crecimiento del 6,40% a lo largo del periodo.

No obstante, en el año 2012, se aprobaron unos PGE con un gasto social por valor de 175.387 millones de euros, lo que supone una disminución del gasto social del 4,31% respecto del año anterior. Es decir, teniendo en cuenta que el gasto social de 2011 fue de 183.291 millones de euros, en el 2012 el gasto social se redujo 7.904 millones de euros. Sin embargo, en los años posteriores el gasto social incrementó, hasta recuperar e incluso superar niveles anteriores a los del año 2011. Más concretamente, en 2013 el gasto social creció un 1,93% (3.384 millones de euros) y en 2014 el gasto social creció un 4,38% (7.837 millones de euros) con respecto al año anterior. Por tanto, si bien en 2012 el gasto social disminuyó, en los dos años posteriores el gasto social se recuperó levemente, con un incremento total del periodo de un 6,40%.

En lo que respecta al peso relativo del gasto social, a lo largo del periodo 2012-2014 el gasto social pierde representatividad. En el año 2012, de cada 100€ de gasto público, 56,25€ corresponden al gasto social, mientras que en 2014 de cada 100€ de gasto público, 52,62€ van destinados a financiar el gasto social. Esta disminución del peso relativo del gasto social se debe a que el gobierno optó por dar mayor representatividad a otras áreas de gasto. Al igual que en el periodo que comprende los años 2000 a 2003, se opta por otorgar mayor peso relativo al área de gasto 5 relativa a actuaciones de carácter general. La misma pasa de representar un 29,31% en el 2012 a un 34,62% del gasto público en el 2014 y, además, incrementa un 34,34% a lo largo de este periodo.

Por consiguiente, el gobierno popular opta por incrementar el gasto social, pero el aumento del gasto social no es excesivo y no tiene gran repercusión. Asimismo, el aumento del gasto social supone un incremento del 6,40%, siendo este el periodo en que menor incremento del gasto social se produce. Por otro lado, el gasto social pierde representatividad dado que el gobierno opta por reforzar más otras áreas de gasto.

Asimismo, la estructura del gasto social sigue siendo prácticamente la misma que en años anteriores. La estructura del mismo es la siguiente:

Tabla 8: Estructura del gasto social 2012-2014

Estructura de gasto social	2012	V. relativo	2013	V. relativo	2014	V. relativo
Pensiones	115.826	66,04%	121.557	68,00%	127.484	68,32%
Otras Prestaciones Económicas	12.013	6,85%	11.880	6,65%	11.604	6,22%
Servicios Sociales y Promoción Social	2.119	1,21%	2.845	1,59%	1.810	0,97%
Fomento del empleo	5.765	3,29%	3.772	2,11%	4.074	2,18%
Desempleo	28.805	16,42%	26.994	15,10%	29.728	15,93%
Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	820	0,47%	766	0,43%	800	0,43%

Gestión y administración de trabajo y economía social	2.901	1,65%	4.436	2,48%	4.377	2,35%
Gestión y administración de la inclusión, de la S.S. y de la migración	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL (1)	168.249	95,93%	172.249	96,35%	179.876	96,39%
Sanidad	3.976	2,27%	3.856	2,16%	3.840	2,06%
Educación	2.220	1,27%	1.945	1,09%	2.175	1,17%
Cultura	942	0,54%	722	0,40%	718	0,38%
PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE (2)	7.138	4,07%	6.522	3,65%	6.733	3,61%
GASTO SOCIAL (1+2)	175.387	100,00%	178.771	100,00%	186.608	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los PGE

Tal y como se puede observar en esta tabla, el área de actuaciones de protección y promoción social sigue ganando representatividad, al mismo tiempo que el área de producción de bienes públicos de carácter preferente la pierde. Concretamente, en el año 2012, de cada 100€ de gasto social 95,93€ corresponden al gasto propio del área 2, mientras que 4,07€ corresponden al área de gasto 3. No cabe duda, que la prioridad del gasto social sigue siendo las actuaciones de protección y promoción social.

En lo que respecta a las actuaciones de protección y promoción social, las mismas van ganando peso relativo a lo largo de este periodo: pasan de representar un 95,93% del gasto social a representar un 96,39% del gasto social. Por tanto, aumenta su peso relativo, pudiendo afirmar que representa la mayor parte del gasto social. Asimismo, esta área aumenta en 11.630 millones de euros, lo que supone un aumento del 6,91%.

Una de las políticas que mayor aumento experimenta en este periodo es la política de pensiones. La misma incrementa 11.658 millones de euros, lo que equivale a un aumento del 10,07%. Asimismo, aumenta también su representatividad con respecto al gasto social: pasa de representar en 2012 un 66,04% del gasto social, a representar en 2014 un 68,32% del gasto social. Por otro lado, la política de desempleo crece levemente, concretamente un 3,20%. En cambio, otra política importante en épocas de crisis, como es la de fomento del empleo, se reduce en un 29,34%.

El área 3 relativo al gasto en producción de bienes públicos de carácter preferente continuó su tendencia de disminución. En primer lugar, sufre una disminución de un 5,67% a lo largo del periodo, lo que supone una reducción de 405 millones de euros. En segundo lugar, respecto a su peso relativo, la misma va perdiendo representatividad. En 2012, de cada 100€ de gasto social 4,07€ corresponden al gasto del área 3, mientras que en 2014 3,61€ corresponden al gasto de esta área. Por ende, el gasto del área 3 no solo disminuye su valor, sino que también pierde representatividad.

En definitiva, durante este segundo periodo de crisis, el gobierno popular optó por incrementar el gasto social, aunque dicho incremento fue uno de los más bajos de todo el siglo XXI. Asimismo, el gasto social perdió representatividad con respecto al gasto público total. Por tanto, la tendencia del gobierno popular no fue principalmente de refuerzo del gasto social, sino más bien de estabilización del mismo. Por otro lado, al igual que en periodos anteriores, la estructura del gasto social se fundamentó principalmente en el área de gasto relativa a las actuaciones de protección y promoción de bienes públicos, aumentando su valor, así como su peso relativo.

4.3.3. El gasto social en los años 2015-2021

En este apartado se analizarán los diferentes aspectos del gasto social entre los años 2015 a 2021. El análisis de los mismos se dividirá en dos bloques, ya que, al igual que en apartados anteriores, fueron gobiernos distintos quienes aprobaron los PGE: el primer bloque, está formado por los años 2015 a 2017 en los cuales gobernó el PP; mientras que el segundo bloque está formado por los años 2018 a 2021. Entre los años 2018 y 2020 los socialistas fueron quienes adoptaron los PGE, mientras que en el año 2021 el gobierno que aprobó los PGE estaba formado por el PSOE y UP.

Asimismo, cabe destacar que durante los años 2019 y 2020 los PGE fueron prorrogados, es decir, en estos dos años, al no haberse adoptado unos nuevos presupuestos por falta de acuerdo entre los partidos políticos, fueron utilizados los PGE del año 2018, tal y como se explicará más adelante.

A. Años 2015 a 2017

En el periodo de tiempo comprendido entre los años 2015 y 2017, el gasto social se encontraba en fase de crecimiento. Es decir, tomando como base el año 2015, en este periodo el gasto social crece tanto en valores absolutos como en valores relativos (Apéndice 9).

Durante este periodo de años el gasto social aumentó 14.156 millones de euros, lo que supone un incremento del gasto social de un 7,55%. En primer lugar, cabe destacar que durante los años 2015 y 2016 el incremento del gasto social fue muy leve. Concretamente, en 2015 el gasto social únicamente aumentó un 0,43% (802 millones de euros) y en 2016 únicamente aumentó un 0,39% (725 millones de euros) respecto del año anterior. No obstante, en el año 2017 el gasto social experimentó un incremento bastante más elevado que en los años anteriores. En concreto, el gasto social aumentó en 13.431 millones de euros, lo que supone un aumento del 7,14% con respecto al 2016.

Por consiguiente, mientras que en los años 2015 y 2016 el gasto social experimenta un crecimiento relativamente leve, en el año 2017 es cuando verdaderamente el gasto social experimenta un aumento del mismo. Por tanto, en este periodo el gobierno popular optó por aumentar o reforzar el gasto social.

Asimismo, a lo largo de este periodo el gasto social fue ganando peso relativo con respecto al gasto público total. Concretamente, pasa de representar en 2015 un 53,88% a representar en 2017 un 56,76% del gasto público. Esto quiere decir que si bien en 2015 de cada 100€ de gasto público 53,88€ van destinados a financiar el gasto social, en 2017 de cada 100€ de gasto público 56,76€ corresponden al gasto social. No obstante, en 2016 el gasto social perdió peso relativo, pasando a representar un 53,47% del gasto público total. Aun así, esta pequeña disminución de su representatividad no tiene grandes efectos ni consecuencias, dado que en 2017 el peso relativo del gasto social se recupera, y además aumenta con respecto al 2015. Por tanto, en el periodo de años que discurre entre 2015 y 2017, la representatividad del gasto social mejora dado que el gobierno popular optó por aumentar el peso relativo del gasto social en casi un 3% del gasto público.

Con respecto a la estructura del gasto social, la misma se mantiene prácticamente estable, manteniendo las áreas que componen al gasto social sin grandes alteraciones. La estructura del gasto social fue la siguiente:

Tabla 9: Estructura del gasto social 2015-2017

Estructura de gasto social	2015	V. relativo	2016	V. relativo	2017	V. relativo
Pensiones	131.659	70,25%	135.449	72,00%	139.647	69,28%
Otras Prestaciones Económicas	10.944	5,84%	11.686	6,21%	13.512	6,70%
Servicios Sociales y Promoción Social	1.944	1,04%	2.296	1,22%	2.408	1,19%
Fomento del empleo	4.746	2,53%	5.215	2,77%	5.499	2,73%
Desempleo	25.300	13,50%	19.621	10,43%	18.318	9,09%
Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	587	0,31%	587	0,31%	474	0,24%
Gestión y administración de trabajo y economía social	5.344	2,85%	5.990	3,18%	14.288	7,09%
Gestión y administración de la inclusión, de la S.S. y de la migración	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL (1)	180.524	96,33%	180.844	96,12%	194.146	96,32%
Sanidad	3.864	2,06%	4.000	2,13%	4.093	2,03%
Educación	2.273	1,21%	2.484	1,32%	2.524	1,25%
Cultura	749	0,40%	807	0,43%	803	0,40%
PRODUCCIÓN DE BIENES PUBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE (2)	6.886	3,67%	7.291	3,88%	7.420	3,68%
GASTO SOCIAL (1+2)	187.410	100,00%	188.135	100,00%	201.566	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los PGE

En primer lugar, tal y como se puede observar, las actuaciones de protección y promoción social siguen teniendo mayor peso relativo que la producción de bienes públicos de carácter preferente. Esto supone que la estructura de gasto social se reafirma, y sigue estando basada principalmente en el área de gasto 2. Concretamente, en 2015 de cada 100€ de gasto social, 96,33€ van destinados a actuaciones de protección y promoción social mientras que solamente 3,67€ van destinados a la producción de bienes públicos de carácter preferente.

En lo que respecta al área de gasto 2 relativa a las actuaciones de protección y promoción social, la misma se mantiene prácticamente estable a lo largo de este periodo de años. En concreto, si bien en 2015 de cada 100€ de gasto social 96,33€ iban destinados al área de gasto 2, en el año 2017 96,32€ iban destinados a esta área de gasto. Por tanto, se puede afirmar que las actuaciones de protección y promoción social mantienen su peso relativo prácticamente estable. No obstante, el área de gasto 2 aumenta un 7,75% lo que supone un incremento de 13.622 millones de euros. Por tanto, a pesar de mantener su peso relativo estable, el área de gasto 2 aumenta en valores absolutos.

Dentro de esta área de gasto destaca la disminución que ha sufrido la política de desempleo. Durante este periodo la política de desempleo ha pasado de representar un 13,50% del gasto social a representar un 9,09% del gasto social. Esto supone una disminución del gasto destinado a la política de desempleo por valor de 6.982 millones de euros a lo largo del periodo, lo que equivale a una disminución del 27,60%. Esta disminución del gasto en la política de desempleo se debe principalmente a la disminución de la tasa de paro. En efecto, “el gasto en prestaciones por desempleo empieza a experimentar el efecto positivo de las medidas adoptadas por el Gobierno en materia laboral, que tiene su reflejo en la reducción de la tasa de paro, que en el segundo trimestre de 2015 se sitúa en el 22,4 por ciento, con una minoración interanual de 2,1 puntos porcentuales” (Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, 2015, p.144).

Por otro lado, también cabe destacar la política de fomento del empleo. Aunque el peso relativo de esta política es muy poco relevante (2,53%), el incremento del mismo si tiene

mayor importancia. En concreto, a lo largo de este periodo la política de fomento del empleo se incrementa en 753 millones de euros, lo que supone un aumento del 15,86%. Este incremento de la política de fomento del empleo se debe al incremento de las partidas “destinadas a financiar bonificaciones a la contratación, formación profesional para el empleo, orientación profesional y agencias de colocación” (Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, 2016, pp.98-99).

El gasto en la política de pensiones se mantiene prácticamente estable. Si bien aumenta su valor absoluto en 7.988 millones de euros, este incremento no tiene mayor repercusión dado que únicamente supone un incremento del gasto de 6,07% durante todo el periodo. Asimismo, en términos relativos, disminuye su representatividad, aunque dicha disminución es poco relevante: en 2015 representaba un 70,25% del gasto social, mientras que en 2017 representaba un 69,28% del gasto social. Por tanto, como la disminución es inferior a un 1% del gasto social, se puede afirmar que el gasto en pensiones se mantiene más o menos estable.

Con respecto al área de producción de bienes públicos de carácter preferente, al igual que el área de gasto 2, la misma también se mantiene prácticamente estable. Concretamente, en 2015 de cada 100€ de gasto social 3,67€ iban destinados a la producción de bienes públicos de carácter preferente, mientras en 2017 3,68€ iban destinados a esta misma área. Por tanto, no cabe duda de que el gobierno popular optó por mantener los niveles relativos de la estructura de gasto social estables. Por otro lado, el área de gasto 3 sufre un incremento en valores absolutos de 534 millones de euros, lo que equivale a un incremento del 7,76%.

La política que más destaca dentro de esta área durante este periodo es la educación. En concreto, de cada 100€ de gasto social 1,21€ van destinados a educación en el año 2015. Asimismo, cabe destacar que el gasto en la política de educación incrementa un 11,04% a lo largo de este periodo. Este incremento se debe principalmente al aumento del gasto del programa de becas y ayudas a estudiantes, el cual cubre la mayor parte del presupuesto de educación (Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, 2016).

En resumen, durante este periodo comprendido entre los años 2015 a 2017 el gasto social público se encontraba en fase de crecimiento, es decir, el gobierno popular optó por aumentar el gasto social. Asimismo, también aumentó su peso relativo a lo largo del periodo. Sin embargo, la estructura de gasto social se mantuvo constante. A pesar de que tanto el área de gasto 2 y el área de gasto 3 se mantienen prácticamente estables, ambas aumentan en valores absolutos. Respecto al área de gasto 2, destaca la reducción de la política de desempleo debido a la bajada de la tasa de parados. También destaca el crecimiento de la política de fomento del empleo. Respecto del área de gasto 3, la política que más destaca es la educación, la cual sufre un incremento basado en el aumento del gasto en el programa de becas y ayudas a estudiantes.

B. Años 2018 a 2021

En primer lugar, cabe mencionar que durante los años 2018 a 2020 quien aprobó los PGE fue el gobierno socialista, mientras que los PGE del 2021 fueron aprobados por el gobierno formado por el PSOE y UP. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en los años 2019 y 2020 los PGE fueron prorrogados por lo que los presupuestos de gasto e ingreso utilizados para dichos años fueron los PGE del año 2018.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 134.4 CE “Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán

automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos”. Esto fue lo que sucedió en los años 2019 y 2020 dado que el 1 de enero de los respectivos años no se contaba con una ley de presupuestos para dicho año. Por ello, en los años 2019 y 2020, el gasto social se mantuvo estable, ni aumentó ni disminuyó. Por tanto, no se procederá a realizar un análisis exhaustivo del gasto social durante estos dos años, ya que estos son prácticamente iguales al gasto social de 2018. El análisis se fundamentará principalmente en los años 2018 y 2021.

Los años que discurren entre 2018 y 2021 el gasto social se encuentra en una fase de crecimiento, lo que supone que el mismo aumenta considerablemente. En 2018, el gasto social aumentó en 9.175 millones de euros, lo que equivale a un aumento del 4,55% con respecto al año anterior. En el periodo comprendido entre 2018 y 2021, como hemos dicho anteriormente, el gasto social no aumenta en los años 2019 y 2020 dado que hay una prórroga de los PGE del año anterior. Por tanto, el crecimiento del gasto social únicamente se produce en el año 2021. Más concretamente, en 2021 el gasto social incrementa en 29.024 millones de euros, lo que supone un aumento del 13,77%. Esta es la mayor subida que experimenta el gasto social con respecto al gasto social del año anterior. Esta subida del gasto social está basada principalmente en la crisis económica y sanitaria que atraviesa el país, causada por la COVID-19.

Por otro lado, en este caso, el gasto social pierde peso relativo. Si bien en el 2018 (y, por ende, en el 2019 y 2020), el gasto social representaba el 57,21% del gasto público total, en 2021 el gasto social pasa a representar el 52,57% del gasto público total. Esto supone que si en 2018, de cada 100€ de gasto consignado en los PGE 57,21€ eran destinados al gasto social, en 2021 únicamente 52,57€ van destinados al gasto social. Por consiguiente, el gasto social pierde peso relativo. Esto supone que el gobierno conjunto del PSOE y UP ha optado por incrementar en mayor medida otras áreas de gasto, como, por ejemplo, las actuaciones de carácter económico, que además de aumentar su representatividad, incrementan considerablemente su valor.

Asimismo, la estructura de gasto social en los años que discurren entre 2018 y 2021 es la siguiente:

Tabla 10: Estructura del gasto social 2018-2021

Estructura de gasto social	2018	V. relativo	2019	V. relativo	2020	V. relativo	2021	V. relativo
Pensiones	144.834	68,73%	144.834	68,73%	144.834	68,73%	163.297	68,11%
Otras Prestaciones Económicas	14.388	6,83%	14.385	6,83%	14.385	6,83%	20.623	8,60%
Servicios Sociales y Promoción Social	2.630	1,25%	2.631	1,25%	2.631	1,25%	5.201	2,17%
Fomento del empleo	5.716	2,71%	5.716	2,71%	5.716	2,71%	7.405	3,09%
Desempleo	17.702	8,40%	17.702	8,40%	17.702	8,40%	25.012	10,43%
Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	481	0,23%	481	0,23%	481	0,23%	2.253	0,94%
Gestión y administración de trabajo y economía social	17.297	8,21%	17.297	8,21%	17.297	8,21%	104	0,04%
Gestión y administración de la inclusión, de la S.S. y de la migración	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	2.499	1,04%
ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL (1)	203.049	96,35%	203.046	96,36%	203.046	96,36%	226.394	94,42%
Sanidad	4.253	2,02%	4.251	2,02%	4.251	2,02%	7.330	3,06%
Educación	2.582	1,23%	2.541	1,21%	2.541	1,21%	4.893	2,04%
Cultura	856	0,41%	887	0,42%	887	0,42%	1.148	0,48%

PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE (2)	7.691	3,65%	7.679	3,64%	7.679	3,64%	13.371	5,58%
GASTO SOCIAL (1+2)	210.741	100,00%	210.725	100,00%	210.725	100,00%	239.765	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los PGE

Como se puede observar la estructura de gasto se mantiene constante, es decir, las actuaciones de protección y promoción social continúan teniendo un mayor peso relativo que la producción de bienes públicos de carácter preferente. Es más, en 2018 de cada 100€ de gasto social 96,35€ van destinados al gasto en actuaciones de protección y promoción social, mientras que solamente 3,65€ van destinados a la producción de bienes públicos de carácter preferente.

Sin embargo, en 2021 las actuaciones de protección y promoción social pierden peso relativo. Concretamente, pasan de representar en 2018 el 96,35% del gasto social, a representar en 2021 el 94,42% del gasto social. Esto supone que si en 2018 de cada 100€ de gasto social 96,35€ iban destinados al gasto en actuaciones de protección y promoción social, en el año 2021 van destinados a esta área de gasto 94,42€.

Lo contrario sucede con el área de producción de bienes públicos de carácter preferente. Esta área gana representatividad. Es más, en 2018 de cada 100€ de gasto social 3,65€ iban destinados al área de gasto 3, mientras que en 2021 van destinados 5,58€ al gasto de esta área. Por consiguiente, a pesar de que obviamente tiene mayor peso el área de actuaciones de protección y promoción social, la misma pierde peso relativo, mientras que el área de producción de bienes públicos de carácter preferente gana representatividad dentro del gasto social.

No obstante, ambas áreas de gasto aumentan exponencialmente. En concreto, el área de gasto 2 incrementa un 11,50%, lo que supone un incremento de 23.345 millones de euros a lo largo del periodo. Dentro de esta área cabe destacar la política de Servicios Sociales y Promoción Social. En 2021, la misma únicamente representa un 1,14% del gasto social, pero ha experimentado un crecimiento del 97,74%. El incremento del gasto de esta política tiene fundamento en los fondos europeos, principalmente, y para la gestión de dichos fondos se ha elaborado el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, 2020). Este Plan es un proyecto de España “que traza la hoja de ruta para la modernización de la economía española, la recuperación del crecimiento económico y la creación de empleo, para la reconstrucción económica sólida, inclusiva y resiliente tras la crisis de la COVID, y para responder a los retos de la próxima década” (<https://portal.mineco.gob.es/es-es/ministerio/areas-prioritarias/Paginas/PlanRecuperacion.aspx>). Por tanto, con este Plan y a través de esta política, se incrementa el gasto del Estado en diferentes ámbitos como, por ejemplo, el Plan Nacional sobre Drogas, la Acción Social, los programas contra la violencia de género, la inclusión, etc. Si bien esta política tiene como objetivo “la protección a las personas y colectivos sociales más vulnerables y desfavorecidos” (Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, 2020, p.137), en el año 2021 se opta por incrementar el gasto de la misma, ya que estos colectivos se han visto aún más afectados por la crisis causada por la COVID-19.

Asimismo, también cabe resaltar la política de desempleo, cuya representatividad asciende al 10,43% del gasto social. Dicha política ha experimentado un incremento de 41,29% con respecto al 2018, lo que en términos absolutos supone un incremento de 7.310 millones de euros. El incremento de esta política se basa principalmente en el gran número de desempleados como consecuencia de la crisis sanitaria producida por la COVID-19. Más

concretamente, el impacto de la crisis económica da lugar a una gran cantidad de Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE), lo que supone un mayor número de parados, aunque sea temporalmente. Por consiguiente, es necesario dotar a esta política con un mayor gasto, convirtiéndose en una de las políticas a la que más recursos se destina (Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, 2020).

Por otro lado, el área de gasto de producción de bienes públicos de carácter preferente también experimenta un crecimiento. El mismo incrementa por valor de 5.670 millones de euros, lo que supone un incremento del 73,85% con respecto a 2018. Por tanto, este es el mayor incremento que experimenta esta área de gasto a lo largo de todo el siglo, dado que la tendencia mayoritaria durante el siglo XXI ha sido de disminución del gasto de esta área. Para ser más concretos, las políticas de sanidad y educación son las políticas que mayor crecimiento experimentan.

Respecto a la política de sanidad, aumenta su peso relativo: si bien en 2018 representaba un 2,02% del gasto social, en 2021 pasa a representar un 3,06% del gasto social. Asimismo, la sanidad experimenta un incremento del 72,33%, lo que en valores absolutos supone un aumento de 3.077 millones de euros. El incremento del gasto en esta política viene marcado por la crisis sanitaria causada por la COVID-19. El aumento del gasto de esta política, al igual que en el caso de los Servicios Sociales y Promoción Social, se fundamenta en fondos europeos y, como consecuencia, en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, 2020). Con respecto a la política de educación, la misma también aumenta su peso relativo: pasa de representar en 2018 un 1,23% del gasto social a representar en 2021 un 2,04% del gasto social. También cabe mencionar que la política de educación aumentó un 89,53%, lo que supone un incremento de 2.311 millones de euros.

En definitiva, si bien en 2019 y 2020 los PGE, y, por ende, el gasto social se mantienen estables debido a la prórroga de los PGE, en 2021 el gobierno formado por el PSOE y UP aumenta el gasto social en valores absolutos. Asimismo, si bien en 2018 aumenta el peso relativo del gasto social, ganando representatividad, en 2021 el gasto social pierde peso relativo. Por tanto, si bien el gobierno socialista en 2018 optó por otorgar una mayor representatividad al gasto social, el gobierno conjunto del PSOE y UP en 2021 optó por disminuir su representatividad otorgando mayor importancia a otras áreas de gasto.

Por otro lado, dentro del gasto social, el área de gasto 2 relativa a actuaciones de protección y promoción social sigue manteniendo mayor peso relativo que el área de gasto 3 relativa a la producción de bienes públicos de carácter preferente. Asimismo, cabe destacar que ambas áreas experimentan un crecimiento en valores absolutos. Sin embargo, mientras que el área de gasto 2 pierde peso relativo, el área de gasto 3 gana peso relativo. Esto quiere decir que el área de gasto 3, aunque en términos absolutos experimenta un menor crecimiento, en términos relativos experimenta un mayor crecimiento y, por ende, aumenta en mayor medida que el área de gasto 2. Por tanto, en el año 2021, el cual es un año marcado principalmente por la crisis sanitaria causada por la COVID-19, el gobierno optó por dotar de mayor presupuesto al área de gasto 3, y principalmente, a la política de sanidad, aunque también cabe destacar el aumento de la política de desempleo encuadrada dentro del área de gasto 2.

5. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha analizado el gasto social en los Presupuestos Generales del Estado, pero más concretamente, se ha realizado un análisis del gasto social en el siglo XXI. No obstante, para realizar este análisis del gasto social a lo largo del siglo XXI, es necesario comenzar analizando el origen y la evolución del gasto social.

El gasto social es el conjunto de políticas que mayor peso tienen dentro de los PGE. El origen del gasto social se encuentra en Inglaterra, con las reformas operadas como consecuencia del Informe Beveridge dado que las mismas impulsaron la universalización de las prestaciones sociales, así como la financiación por parte del Estado. Sin embargo, los seguros sociales implantados en Alemania por Bismarck fueron, sin ninguna duda, los precursores del gasto social.

Asimismo, el primer signo de gasto social en España surge en el siglo XIX, mediante el control de la beneficencia por parte del Estado. A pesar de que el desarrollo de los seguros sociales a principios del siglo XX denota un mayor avance en lo que respecta al Estado de Bienestar, los mismos se ven paralizados por la implantación de un régimen autárquico. No será hasta 1975, con la muerte de Franco y el establecimiento de la democracia, que se puede hablar de un verdadero Estado de Bienestar y, por ende, de un verdadero gasto social. Por tanto, en España la implantación del Estado de Bienestar se produce mucho más tarde que en otros países europeos, en los cuales se produce tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial.

En el siglo XXI, no cabe duda de que el gasto social experimenta un gran incremento, al menos en valores absolutos. En primer lugar, se ha procedido a analizar el gasto social en relación con el PIB, por ser este un indicador de la riqueza del Estado. Si bien en un primer momento se ha podido pensar que existe una verdadera relación entre estas dos variables, esto no siempre es así. Es cierto que tanto el gasto social como el PIB han experimentado un crecimiento a lo largo del siglo XXI, pero los resultados no han mostrado la existencia de una verdadera relación entre el PIB y el gasto social.

La única evidencia clara de la existencia de una relación entre el PIB y el gasto social queda demostrada en los periodos de recesión económica. En periodos de crisis económicas, el PIB suele sufrir una disminución de su valor, mientras que el gasto social experimenta un aumento de su valor. Esto se ve claramente reflejado en la Gran Recesión de 2008 a 2014. Sin embargo, en el caso de la crisis económica causada por la COVID-19, no queda tan claramente reflejado dado que, si bien el PIB sufre una gran disminución, el gasto social no experimenta un aumento debido a la prórroga de los PGE en 2020, por lo que el gasto social se mantiene constante. El efecto mencionado se experimentará en mayor medida en el año 2021, pero no se disponen de datos al respecto. La causa principal de este efecto viene marcada por el descenso de la riqueza del Estado en periodos de recesión económica, el cual genera un efecto negativo en la economía de las familias, así como una gran tasa de desempleo lo que produce que los diferentes gobiernos se vean obligados a mejorar el bienestar de la ciudadanía a través del incremento de diferentes prestaciones sociales.

Por otro lado, se ha procedido a analizar la presión fiscal durante el siglo XXI. La presión fiscal ha experimentado un incremento en términos absolutos. Concretamente, la presión fiscal ha incrementado en 113.546 millones de euros a lo largo del siglo XXI. Sin embargo, en términos relativos, los ingresos por tributos del Estado han perdido peso con respecto a los ingresos totales del Estado. Si bien en el año 2000 la presión fiscal representaba un 90,64% del ingreso público total, en el 2021 representa un 88,79% del ingreso público. Sin embargo, esta

disminución no ha sido proporcional. Cabe destacar que durante la Gran Recesión (2008-2014) la presión fiscal disminuye considerablemente, alcanzando en 2012 la menor presión fiscal de todo el siglo, al menos en términos relativos. Lo mismo sucede en el año 2021, en el cual la presión fiscal pierde peso relativo. Por tanto, en épocas de crisis económicas el Estado tiende a bajar los tributos, por lo que los ingresos por tributos disminuyen considerablemente.

Con respecto a la estructura de la presión fiscal, la misma sigue una clara tendencia. Los impuestos directos son la variable de la presión fiscal que mayor peso tiene tanto en términos absolutos como relativos y, además, experimentan un crecimiento durante este siglo. Los impuestos indirectos son la segunda variable de la presión fiscal que mayor peso tiene en términos absolutos y relativos. Sin embargo, a lo largo de este siglo, han experimentado una disminución tanto en valores absolutos como relativos, aunque, finalmente, han recuperado los valores absolutos propios del año 2000. Por último, las tasas, precios públicos y otros ingresos son la variable de la presión fiscal que menor peso tiene tanto en valores absolutos como relativos. Aun así, esta variable ha experimentado un crecimiento a lo largo del siglo XXI.

En definitiva, no cabe duda de que en valores absolutos los ingresos por tributos han experimentado un crecimiento a lo largo del siglo XXI. Sin embargo, en valores relativos, la presión fiscal disminuye, aunque las mayores disminuciones de la presión fiscal se experimentan en épocas de crisis económicas. Asimismo, la estructura de la presión fiscal está basada principalmente en los impuestos directos, siendo estos la mayor fuente de financiación de los ingresos por tributos. Los impuestos indirectos, en cambio, no tienen tanta importancia, pero aun así continúan siendo una gran fuente de ingresos. Por último, las tasas, precios públicos y otros ingresos, a pesar del aumento experimentado a lo largo del siglo, no tienen mayor relevancia, dado que solo constituyen una pequeña parte de los ingresos por tributos.

Asimismo, al igual que sucede con el PIB, no queda claro la existencia de una verdadera relación entre la evolución de la presión fiscal y del gasto social. En un primer momento, se podría pensar que cuanto mayor sean los ingresos por tributos, mayores prestaciones sociales ofrecerá el gobierno a sus ciudadanos. Sin embargo, no existe ninguna evidencia de que esta regla se cumpla. Concretamente, la evolución del gasto social y la presión fiscal no son paralelas, lo que supone que la evolución de cada una de ellas es totalmente independiente.

La única evidencia que se puede constatar, al igual que sucede con el PIB, es una relación en la evolución de la presión fiscal y del gasto social durante los periodos de recesión económica. Más concretamente, esta relación se basa en que durante las crisis económicas el gasto social aumenta en mayor medida que la presión fiscal, teniendo en cuenta que la presión fiscal suele experimentar una disminución. Esto es lo que sucede en la Gran Recesión, en la cual la presión fiscal sufre una disminución. Sin embargo, en la crisis causada por la COVID-19, la presión fiscal no disminuye, sino que aumenta, pero en menor medida que el gasto social. Por consiguiente, no cabe duda de la existencia de una relación entre la presión fiscal y el gasto social, pero únicamente en épocas de recesión económica. El efecto que produce la crisis económica es, sin duda alguna, un aumento de las prestaciones sociales para los ciudadanos, al mismo tiempo que los ingresos por tributos pierden peso.

Finalmente, se ha procedido a realizar un análisis íntegro del gasto social durante el siglo XXI. El gasto social ha experimentado un gran aumento a lo largo del siglo, por lo que se puede admitir que el gasto social se encuentra en una fase de crecimiento. Sin embargo, en valores relativos el gasto social ha disminuido. Por tanto, a pesar del aumento experimentado en valores absolutos, el gasto social ha perdido representatividad.

Asimismo, cabe mencionar que la estructura del gasto social está principalmente sustentada en el área de gasto 2 relativa a actuaciones de protección y promoción social la cual representa la mayor parte del gasto social, mientras que el área de gasto 3 de producción de bienes públicos de carácter preferente solo representa una pequeña parte del gasto social. Esta estructura se mantiene estable a lo largo de todo el siglo XXI, reforzando aún más el gasto en actuaciones de protección y promoción social. Es decir, a lo largo de este periodo el área de gasto relativa a actuaciones de protección y promoción social ha experimentado un aumento, tanto en valores absolutos como relativos, mientras que el área de gasto relativa a la producción de bienes públicos de carácter preferente ha sufrido una disminución.

En el presente trabajo, se ha realizado un análisis del gasto social en función de quién fue el gobierno estatal que aprobó los PGE.

- Entre los años 2000 y 2003 el gobierno popular fue el encargado de adoptar los PGE y, por ende, el gasto social. Durante este periodo en el cual gobernó el PP, el gasto social sufrió una disminución tanto en valores absolutos como relativos, es decir, no solo perdió peso relativo, sino que además descendió su valor (-4,46%). Asimismo, cabe destacar que, durante este periodo, las actuaciones de protección y promoción social aumentan tanto en términos absolutos como relativos, mientras que la producción de bienes públicos de carácter preferente disminuye.
- Entre los años 2004 y 2007 quien gobernó y, por ende, adoptó los PGE fue el PSOE. En este caso, el PSOE optó por cambiar la tendencia propia de la época anterior. En otras palabras, el partido socialista optó por aumentar el gasto social tanto en valores absolutos, como relativos. Asimismo, cabe mencionar que durante estos años el gasto social experimenta el mayor aumento de su historia (29,03%). Por tanto, durante este periodo se puede afirmar que el gasto social se encontraba en fase de crecimiento. Respecto a la estructura del gasto social, a pesar de que la misma experimenta un crecimiento en valores absolutos, se mantiene prácticamente constante en valores relativos.
- En el periodo que discurre entre los años 2008 y 2011, continuaron gobernando los socialistas, y, por tanto, fueron estos quienes aprobaron los PGE. Este periodo viene marcado por el comienzo de la crisis económica denominada la Gran Recesión. En este caso, el gobierno socialista optó por aumentar el gasto social, tanto en valores absolutos como relativos, es decir, optó por mejorar el bienestar de la ciudadanía (15,25%). Asimismo, en valores relativos, la producción de bienes públicos de carácter preferente experimentó un descenso, mientras que las actuaciones de protección y promoción social ganaron peso relativo. Este aumento se debe principalmente al gasto en la política de desempleo dado que la crisis económica generó un gran número de parados.
- En cambio, durante los años 2012 a 2014, los PGE fueron adoptados por el PP. Estos años también vinieron marcados por la crisis económica que arrastraba España, poniendo fin a la misma en el año 2014. En este caso, el gobierno popular si bien incrementó el gasto social en valores absolutos, este conjunto de políticas perdió representatividad con respecto al gasto público total. Es decir, el gobierno popular disminuyó el peso relativo del gasto social y optó por dar mayor representatividad a otras áreas de gasto. Por consiguiente, no se puede afirmar que durante este periodo el gobierno popular reforzará el gasto social, como si se había hecho en años anteriores. Asimismo, cabe destacar que, aunque se incrementó el gasto social en valores absolutos, el incremento que experimentó fue el menor incremento de todo el siglo (6,40%). Al igual que en años

- anteriores, en valores relativos, el área de gasto relativa a las actuaciones de protección y promoción social incrementó, mientras que el área relativa a la producción de bienes públicos de carácter preferente experimentó una disminución de su peso relativo.
- En los años que discurren entre 2015 y 2017, el PP continuó gobernando, por lo que los PGE fueron aprobados por el gobierno popular. Durante este periodo, el gasto social experimentó un aumento de su valor, tanto en términos absolutos como relativos. En otras palabras, el gobierno popular optó por aumentar el gasto social un 7,55% a lo largo del periodo, así como aumentar el peso relativo del gasto social. Por otro lado, cabe mencionar que las áreas de gasto que componen el gasto social mantienen estable su peso relativo con respecto al gasto social.
 - El último periodo a analizar discurre entre los años 2018 y 2021. Este periodo viene marcado, en primer lugar, por la prórroga de los PGE durante los años 2019 y 2020, manteniendo así el gasto social constante. Asimismo, cabe mencionar que, si bien durante los años 2018 a 2020 los PGE fueron aprobados por el gobierno del PSOE, en el año 2021 los PGE fueron aprobados por el gobierno formado por el PSOE y UP. Durante este periodo, y principalmente en 2021, el gasto social experimentará un aumento en términos absolutos. Más concretamente, el aumento del gasto social de 2021 supone el mayor incremento del gasto social con respecto al año anterior de todo el siglo (13,77%). Asimismo, respecto a la estructura de gasto social, si bien las actuaciones de protección y promoción social siguen teniendo un carácter predominante, las mismas experimentan una disminución en valores relativos. Por otro lado, la producción de bienes públicos de carácter preferente experimenta un aumento de su peso relativo, principalmente por el aumento de las políticas de sanidad y educación debido a la crisis económica causada por la COVID-19.

En definitiva, queda claro que los diferentes partidos políticos apuestan por incrementar, al menos en términos absolutos, el gasto social. La única excepción a esta regla se encuadra en los años 2000 a 2003 en los cuales gobernó el PP y optó por disminuir el gasto social un 4,46%. Asimismo, las mayores subidas del gasto social se experimentan bajo el gobierno del PSOE, soportando subidas de 15,25% entre 2008 y 2011 y un 29,03% entre 2004 y 2007. Asimismo, el gobierno formado por PSOE y UP también optó por aumentar el gasto social en un 13,77%. Por último, el gobierno popular si bien opta en los años 2000 a 2003 por disminuir el gasto social, en el periodo de 2012 a 2014 incrementa el gasto social en 6,40% y en el periodo de 2015 a 2017 incrementa el gasto social en 7,55%. Por consiguiente, es latente que si bien todos los gobiernos son partidarios de aumentar el gasto social, cuando gobierna el PP el aumento del gasto social es inferior. El partido socialista, en cambio, es el partido que más apuesta por el incremento del gasto social, con una especial mención al gobierno conjunto del PSOE y UP por ser el gobierno que más incrementó el gasto social con respecto al año anterior.

Asimismo, cabe mencionar la gran importancia que otorgan todos los diversos partidos políticos al gasto social. La misma se ve reflejada en el peso relativo del gasto social con respecto al gasto público total. En valores relativos, el gasto social constituye más de la mitad del presupuesto de gasto público. Además, la mayoría de los partidos políticos optan por otorgar cada vez más peso relativo al gasto social. Las únicas excepciones en las cuales el gasto social disminuye en términos relativos son en el periodo de 2000 a 2003 y 2012 a 2014 (PP) y en el año 2021 (PSOE y UP).

Por último, todos los partidos políticos, optan por reforzar la estructura de gasto social, incrementando en valores relativos el área de gasto 2 relativa a las actuaciones de protección y promoción social, y otorgando un menor peso relativo al área de gasto 3 relativa a la producción de bienes públicos de carácter preferente. La única excepción a esta regla se encuentra en el periodo comprendido entre 2018 y 2021, y más concretamente, en este último año. En el año 2021 en el cual gobernaba el PSOE junto con UP, a pesar de que el área de actuaciones de protección y promoción social mantiene su predominancia en la estructura de gasto social, pierde peso relativo, mientras que el área de producción de bienes públicos de carácter preferente gana representatividad respecto al gasto social. Este aumento en valores relativos del área de gasto 3 trae causa principalmente de la crisis sanitaria y económica causada por la COVID-19, lo que supone un aumento del gasto en las políticas de sanidad y educación, entre otras.

En conclusión, no solo es importante aumentar el gasto social en valores absolutos, sino también en valores relativos. Hay que tener en cuenta que si aumentamos el gasto social en valores absolutos, pero le restamos representatividad dentro del gasto público total, el efecto que produce en el bienestar social no es totalmente positivo. Si bien las prestaciones sociales en un principio son mayores, al no otorgarle al gasto social la importancia que merece dentro del gasto público, el Estado está haciendo un mayor esfuerzo por financiar otro tipo de prestaciones y esto produce que el gasto social pierda importancia. Por tanto, con independencia de cuál sea el gobierno que se encargue de elaborar y aprobar los PGE, es muy importante que el gasto social vaya aumentando no solo en valores absolutos, sino también en valores relativos, para que la repercusión de dicho gasto en el bienestar común de la ciudadanía sea superior.

6. BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS FUENTES

Cabrero, G. R. (1989). Orígenes y evolución del Estado de bienestar español en su perspectiva histórica. Una visión general. *Política y sociedad*, 2, 79.

Comín, F. (1999). El desarrollo del Estado del bienestar en España. *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, (2), 7-38.

Espuelas Barroso, S. (s.f.). Estructura y evolución del gasto social público en España, 1850-1963.

Espuelas Barroso, S. (2013). La evolución del gasto social público en España, 1850-2005. *Estudios de historia económica/Banco de España*, 63.

Eurostat (2012). *ESSPROS Manual and user guidelines. The European System of integrated Social Protection Statistics (ESSPROS)*. Luxemburgo: Eurostat Methodologies and Working papers.

Martín-Aceña, P., & Pons, M. A. (2011). La gran recesión. Orígenes y desarrollo. *Madrid: Universidad de Alcalá*.

Moreno, L., & Sarasa, S. (1992). Génesis y desarrollo del Estado del Bienestar en España. Documentos de trabajo (CSIC. Unidad de Políticas Comparadas), nº13.

OCDE (2019). Manual SOCX de la OECD. Guía para la base de datos de gasto social de la OECD (<https://www.oecd.org/social/expenditure.htm>).

Temprano, A. (1998). *La política de gasto social (1984-1996): en la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Consejo Económico Social

De Gregorio, J. (2007). *Macroeconomía. Teoría y Políticas*. Santiago: Pearson-Educación.

Sánchez, C. A. (2012). Principales modelos de seguridad social y protección social. *La seguridad social y la protección social en México: su necesaria reorganización*, 5-23.

Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos (2002). *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2003*, Madrid.

Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos (2006). *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2007*, Madrid.

Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos (2009). *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2010*, Madrid.

Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos (2015). *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2016*, Madrid.

Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos (2016). *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2017*, Madrid.

Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos (2020). *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2021*, Madrid.

Normativa

Constitución Española (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, pp. 29313 a 29424).

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (BOE núm. 284, de 27 de noviembre de 2003, pp. 42079 a 42126).

Orden HAC/669/2021, de 25 de junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2022 (BOE núm. 153, de 28 de junio de 2021, pp. 77136 a 77190).

Páginas web

<https://www.bbva.com/es/estado-bienestar-ayer-hoy/>

<https://www.bbva.com/es/que-es-el-pacto-de-toledo/>

<https://www.jubilacionypension.com/economia-domestica/actualidad-economica/que-es-el-pacto-de-toledo/>

https://www.congreso.es/docu/pge2018/pge_2018-web/PGE-ROM/doc/3/3/1/2/2/N_18_A_A_2_1_2_G2_1.PDF

<https://portal.mineco.gob.es/es-es/ministerio/areas-prioritarias/Paginas/PlanRecuperacion.aspx>

<https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/DocumentacionEstadisticas/Estadisticas/Paginas/Estadisticas.aspx>

7. APÉNDICES

7.1. Apéndice 1

AÑO	PIB	Tasa de crecimiento del PIB	Gasto Social	Tasa de crecimiento del gasto social
2000	610.541	0,00%	112.235	0,00%
2001	680.678	11,49%	118.719	5,78%
2002	729.206	7,13%	111.111	-6,41%
2003	782.929	7,37%	107.226	-3,50%
2004	841.042	7,42%	114.211	6,51%
2005	908.792	8,06%	125.248	9,66%
2006	984.284	8,31%	135.612	8,28%
2007	1.053.537	7,04%	147.361	8,66%
2008	1.088.124	3,28%	159.044	7,93%
2009	1.053.914	-3,14%	174.212	9,54%
2010	1.045.620	-0,79%	180.934	3,86%
2011	1.046.327	0,07%	183.291	1,30%
2012	1.031.099	-1,46%	175.387	-4,31%
2013	1.020.348	-1,04%	178.771	1,93%
2014	1.032.158	1,16%	186.608	4,38%
2015	1.077.590	4,40%	187.410	0,43%
2016	1.113.840	3,36%	188.135	0,39%
2017	1.161.867	4,31%	201.566	7,14%
2018	1.204.241	3,65%	210.741	4,55%
2019	1.244.375	3,33%	210.725	-0,01%
2020	1.121.948	-9,84%	210.725	0,00%

7.2. Apéndice 2

Capítulos	2000	V. relativo	2001	V. relativo	2002	V. relativo	2003	V. relativo	2004	V. relativo	2005	V. relativo	2006	V. relativo	2007	V. relativo
Cap 1. Impuestos directos	118.609	61,73%	130.480	62,29%	134.952	65,54%	144.516	69,63%	153.319	69,33%	167.750	71,21%	184.190	72,02%	203.623	71,77%
Cap 2. Impuestos indirectos	51.434	26,77%	54.795	26,16%	45.489	22,09%	37.741	18,18%	39.836	18,01%	43.051	18,27%	45.302	17,71%	50.740	17,88%
Cap 3. Tasas, precios y otros ingresos	4.093	2,13%	4.811	2,30%	4.694	2,28%	4.309	2,08%	4.411	1,99%	4.209	1,79%	4.233	1,66%	4.768	1,68%
PRESIÓN FISCAL	174.135	90,64%	190.086	90,74%	185.134	89,92%	186.566	89,89%	197.566	89,34%	215.010	91,27%	233.725	91,39%	259.131	91,33%
Cap 4. Transferencias corrientes	7.761	4,04%	8.511	4,06%	8.731	4,24%	9.575	4,61%	12.221	5,53%	12.213	5,18%	12.537	4,90%	12.542	4,42%
Cap 5. Ingresos patrimoniales	5.923	3,08%	6.164	2,94%	7.108	3,45%	6.617	3,19%	6.235	2,82%	3.141	1,33%	3.513	1,37%	4.364	1,54%
Operaciones corrientes (Cap 1-5)	187.820	97,76%	204.762	97,75%	200.974	97,61%	202.759	97,69%	216.022	97,69%	230.363	97,79%	249.775	97,66%	276.038	97,29%
Cap 6. Enajenación inversiones reales	382	0,20%	339	0,16%	397	0,19%	498	0,24%	534	0,24%	567	0,24%	564	0,22%	553	0,19%
Cap 7. Transferencias de capital	2.292	1,19%	2.503	1,19%	2.368	1,15%	2.773	1,34%	2.842	1,29%	2.596	1,10%	2.773	1,08%	3.006	1,06%
Operaciones de capital (Cap 6-7)	2.674	1,39%	2.842	1,36%	2.765	1,34%	3.272	1,58%	3.376	1,53%	3.163	1,34%	3.337	1,30%	3.559	1,25%
OPERACIONES NO FINANCIERAS (Cap 1-7)	190.494	99,15%	207.604	99,11%	203.739	98,95%	206.031	99,26%	219.398	99,22%	233.526	99,13%	253.112	98,97%	279.596	98,54%
Cap 8. Activos financieros	1.634	0,85%	1.870	0,89%	2.156	1,05%	1.528	0,74%	1.730	0,78%	2.052	0,87%	2.637	1,03%	4.134	1,46%
TOTAL CAPÍTULOS 1 a 8	192.127	100,00 %	209.474	100,00 %	205.895	100,00 %	207.558	100,00 %	221.128	100,00 %	235.578	100,00 %	255.749	100,00 %	283.731	100,00 %

Capítulos	2008	V. relativo	2009	V. relativo	2010	V. relativo	2011	V. relativo	2012	V. relativo	2013	V. relativo	2014	V. relativo
Cap 1. Impuestos directos	220.046	71,31%	216.181	71,72%	198.025	72,27%	189.727	69,66%	184.268	66,67%	194.043	70,70%	192.669	68,40%
Cap 2. Impuestos indirectos	53.363	17,29%	50.202	16,65%	40.736	14,87%	36.142	13,27%	21.095	7,63%	40.734	14,84%	37.688	13,38%
Cap 3. Tasas, precios y otros ingresos	5.083	1,65%	6.570	2,18%	6.169	2,25%	6.735	2,47%	8.716	3,15%	7.692	2,80%	7.085	2,52%
PRESIÓN FISCAL	278.492	90,26%	272.953	90,55%	244.930	89,39%	232.605	85,40%	214.079	77,46%	242.469	88,35%	237.442	84,30%
Cap 4. Transferencias corrientes	12.653	4,10%	12.208	4,05%	12.020	4,39%	11.196	4,11%	38.522	13,94%	15.560	5,67%	16.032	5,69%
Cap 5. Ingresos patrimoniales	5.826	1,89%	6.722	2,23%	6.727	2,45%	9.637	3,54%	8.831	3,20%	8.997	3,28%	9.877	3,51%
Operaciones corrientes (Cap 1-5)	296.972	96,24%	291.882	96,83%	263.676	96,23%	253.438	93,05%	261.432	94,59%	267.027	97,29%	263.350	93,49%
Cap 6. Enajenación inversiones reales	571	0,19%	368	0,12%	335	0,12%	283	0,10%	288	0,10%	234	0,09%	471	0,17%
Cap 7. Transferencias de capital	4.071	1,32%	2.687	0,89%	3.733	1,36%	2.188	0,80%	2.096	0,76%	1.846	0,67%	2.329	0,83%
Operaciones de capital (Cap 6-7)	4.642	1,50%	3.055	1,01%	4.068	1,48%	2.471	0,91%	2.384	0,86%	2.079	0,76%	2.800	0,99%
OPERACIONES NO FINANCIERAS (Cap 1-7)	301.614	97,75%	294.937	97,84%	267.745	97,72%	255.910	93,96%	263.816	95,45%	269.106	98,05%	266.150	94,49%
Cap 8. Activos financieros	6.945	2,25%	6.498	2,16%	6.259	2,28%	16.453	6,04%	12.574	4,55%	5.345	1,95%	15.528	5,51%
TOTAL CAPÍTULOS 1 a 8	308.559	100,00%	301.435	100,00%	274.004	100,00%	272.363	100,00%	276.390	100,00%	274.452	100,00%	281.678	100,00%

Capítulos	2015	V. relativo	2016	V. relativo	2017	V. relativo	2018	V. relativo	2019 (P)	V. relativo	2020 (P)	V. relativo	2021	V. relativo
Cap 1. Impuestos directos	200.271	67,13%	209.881	70,19%	202.723	69,40%	210.025	69,80%	210.025	69,80%	210.020	69,80%	221.946	68,50%
Cap 2. Impuestos indirectos	44.156	14,80%	43.476	14,54%	44.532	15,25%	47.191	15,68%	47.191	15,68%	47.191	15,68%	51.480	15,89%
Cap 3. Tasas, precios y otros ingresos	7.049	2,36%	10.158	3,40%	11.923	4,08%	14.644	4,87%	14.644	4,87%	14.644	4,87%	14.255	4,40%
PRESIÓN FISCAL	251.476	84,30%	263.515	88,12%	259.177	88,73%	271.860	90,35%	271.860	90,35%	271.855	90,35%	287.681	88,79%
Cap 4. Transferencias corrientes	16.357	5,48%	14.192	4,75%	11.717	4,01%	12.223	4,06%	12.223	4,06%	12.223	4,06%	15.423	4,76%
Cap 5. Ingresos patrimoniales	8.690	2,91%	6.941	2,32%	6.273	2,15%	5.966	1,98%	5.966	1,98%	5.966	1,98%	8.402	2,59%
Operaciones corrientes (Cap 1-5)	276.522	92,69%	284.648	95,19%	277.167	94,89%	290.049	96,39%	290.049	96,39%	290.044	96,40%	311.505	96,14%
Cap 6. Enajenación inversiones reales	294	0,10%	364	0,12%	338	0,12%	232	0,08%	232	0,08%	232	0,08%	643	0,20%
Cap 7. Transferencias de capital	2.926	0,98%	2.621	0,88%	2.708	0,93%	2.918	0,97%	2.918	0,97%	2.918	0,97%	8.082	2,49%
Operaciones de capital (Cap 6-7)	3.220	1,08%	2.985	1,00%	3.045	1,04%	3.150	1,05%	3.150	1,05%	3.150	1,05%	8.725	2,69%
OPERACIONES NO FINANCIERAS (Cap 1-7)	279.742	93,77%	287.632	96,19%	280.212	95,93%	293.198	97,44%	293.198	97,44%	293.194	97,45%	320.230	98,84%
Cap 8. Activos financieros	18.577	6,23%	11.400	3,81%	11.879	4,07%	7.705	2,56%	7.705	2,56%	7.687	2,55%	3.767	1,16%
TOTAL CAPÍTULOS 1 a 8	298.319	100,00%	299.032	100,00%	292.091	100,00%	300.903	100,00%	300.903	100,00%	300.881	100,00%	323.997	100,00%

7.3. Apéndice 3

Capítulos	2000	V.relativo	2001	V.relativo	2002	V.relativo	2003	V.relativo	2004	V.relativo	2005	V.relativo	2006	V.relativo	2007	V.relativo
Impuestos directos	118.609	68,11%	130.480	68,64%	134.952	72,89%	144.516	77,46%	153.319	77,60%	167.750	78,02%	184.190	78,81%	203.623	78,58%
Impuestos indirectos	51.434	29,54%	54.795	28,83%	45.489	24,57%	37.741	20,23%	39.836	20,16%	43.051	20,02%	45.302	19,38%	50.740	19,58%
Tasas, precios y otros ingresos	4.093	2,35%	4.811	2,53%	4.694	2,54%	4.309	2,31%	4.411	2,23%	4.209	1,96%	4.233	1,81%	4.768	1,84%
PRESIÓN FISCAL	174.135	100,00%	190.086	100,00%	185.134	100,00%	186.566	100,00%	197.566	100,00%	215.010	100,00%	233.725	100,00%	259.131	100,00%

Capítulos	2008	V.relativo	2009	V.relativo	2010	V.relativo	2011	V.relativo	2012	V.relativo	2013	V.relativo	2014	V.relativo
Impuestos directos	220.046	79,01%	216.181	79,20%	198.025	80,85%	189.727	81,57%	184.268	86,07%	194.043	80,03%	192.669	81,14%
Impuestos indirectos	53.363	19,16%	50.202	18,39%	40.736	16,63%	36.142	15,54%	21.095	9,85%	40.734	16,80%	37.688	15,87%
Tasas, precios y otros ingresos	5.083	1,83%	6.570	2,41%	6.169	2,52%	6.735	2,90%	8.716	4,07%	7.692	3,17%	7.085	2,98%
PRESIÓN FISCAL	278.492	100,00%	272.953	100,00%	244.930	100,00%	232.605	100,00%	214.079	100,00%	242.469	100,00%	237.442	100,00%

Capítulos	2015	V.relativo	2016	V.relativo	2017	V.relativo	2018	V.relativo	2019 (P)	V.relativo	2020 (P)	V.relativo	2021	V.relativo
Impuestos directos	200.271	79,64%	209.881	79,65%	202.723	78,22%	210.025	77,25%	210.025	77,25%	210.020	77,25%	221.946	77,15%
Impuestos indirectos	44.156	17,56%	43.476	16,50%	44.532	17,18%	47.191	17,36%	47.191	17,36%	47.191	17,36%	51.480	17,89%
Tasas, precios y otros ingresos	7.049	2,80%	10.158	3,85%	11.923	4,60%	14.644	5,39%	14.644	5,39%	14.644	5,39%	14.255	4,96%
PRESIÓN FISCAL	251.476	100,00%	263.515	100,00%	259.177	100,00%	271.860	100,00%	271.860	100,00%	271.855	100,00%	287.681	100,00%

7.4. Apéndice 4

	PRESIÓN FISCAL	Tasa de crecimiento	GASTO SOCIAL	Tasa de crecimiento
2000	174.135	0,00%	112.235	0,00%
2001	190.086	9,16%	118.719	5,78%
2002	185.134	-2,61%	111.111	-6,41%
2003	186.566	0,77%	107.226	-3,50%
2004	197.566	5,90%	114.211	6,51%
2005	215.010	8,83%	125.248	9,66%
2006	233.725	8,70%	135.612	8,28%
2007	259.131	10,87%	147.361	8,66%
2008	278.492	7,47%	159.044	7,93%
2009	272.953	-1,99%	174.212	9,54%
2010	244.930	-10,27%	180.934	3,86%
2011	232.605	-5,03%	183.291	1,30%
2012	214.079	-7,96%	175.387	-4,31%
2013	242.469	13,26%	178.771	1,93%
2014	237.442	-2,07%	186.608	4,38%
2015	251.476	5,91%	187.410	0,43%
2016	263.515	4,79%	188.135	0,39%
2017	259.177	-1,65%	201.566	7,14%
2018	271.860	4,89%	210.741	4,55%
2019 (P)	271.860	0,00%	210.725	-0,01%
2020 (P)	271.855	0,00%	210.725	0,00%
2021	287.681	5,82%	239.765	13,78%

7.5. Apéndice 5

Políticas (2000-2003)	2000	Valor relativo	2001	Valor relativo	V. horizontal 2000	2002	Valores relativos	V. horizontal 2000	V. horizontal año anterior	2003	Valores relativos	V. horizontal 2000	V. horizontal año anterior
Justicia	947	0,47%	1.038	0,48%	9,54%	1.106	0,52%	16,78%	6,61%	1.114	0,50%	17,60%	0,70%
Defensa	5.588	2,76%	5.868	2,73%	5,00%	6.158	2,87%	10,20%	4,96%	6.216	2,81%	11,23%	0,93%
Seguridad ciudadana e Instituciones penitenciarias	4.763	2,35%	4.996	2,32%	4,90%	5.224	2,44%	9,69%	4,56%	5.633	2,55%	18,27%	7,83%
Política Exterior	883	0,44%	908	0,42%	2,80%	1.026	0,48%	16,17%	13,00%	1.145	0,52%	29,61%	11,57%
SERVICIOS PUBLICOS BASICOS	12.182	6,02%	12.810	5,95%	5,15%	13.515	6,31%	10,95%	5,51%	14.108	6,37%	15,81%	4,38%
Pensiones	58.243	28,79%	61.435	28,55%	5,48%	64.958	30,31%	11,53%	5,73%	69.392	31,35%	19,14%	6,83%
Otras Prestaciones Económicas	5.764	2,85%	6.809	3,16%	18,14%	8.417	3,93%	46,03%	23,61%	8.547	3,86%	48,29%	1,55%
Servicios Sociales y Promoción Social	1.781	0,88%	1.934	0,90%	8,58%	1.066	0,50%	-40,15%	-44,88%	1.141	0,52%	-35,95%	7,02%
Fomento del empleo	4.843	2,39%	4.969	2,31%	2,59%	5.183	2,42%	7,01%	4,32%	5.358	2,42%	10,62%	3,37%
Desempleo	8.053	3,98%	8.258	3,84%	2,54%	8.928	4,17%	10,87%	8,12%	10.691	4,83%	32,76%	19,75%
Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	658	0,33%	661	0,31%	0,45%	657	0,31%	-0,15%	-0,60%	653	0,30%	-0,76%	-0,61%
Gestión y administración de trabajo y economía social	2.308	1,14%	3.897	1,81%	68,84%	5.591	2,61%	142,24%	43,47%	5.759	2,60%	149,51%	3,00%
Gestión y administración de la inclusión, de la S.S. y de la migración	0	0,00%	0	0,00%		0	0,00%			0	0,00%		
ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL (1)	81.651	40,36%	87.963	40,87%	7,73%	94.801	44,24%	16,10%	7,77%	101.541	45,88%	24,36%	7,11%
Sanidad	26.771	13,23%	28.437	13,21%	6,22%	13.871	6,47%	-48,19%	-51,22%	3.370	1,52%	-87,41%	-75,70%
Educación	3.049	1,51%	1.533	0,71%	-49,74%	1.670	0,78%	-45,22%	8,99%	1.499	0,68%	-50,86%	-10,29%
Cultura	764	0,38%	786	0,37%	2,85%	769	0,36%	0,73%	-2,06%	817	0,37%	6,95%	6,18%
PRODUCCIÓN DE BIENES PUBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE (2)	30.584	15,12%	30.756	14,29%	0,56%	16.311	7,61%	-46,67%	-46,97%	5.686	2,57%	-81,41%	-65,14%
GASTO SOCIAL (1+2)	112.235	55,48%	118.719	55,16%	5,78%	111.111	51,85%	-1,00%	-6,41%	107.226	48,45%	-4,46%	-3,50%
Agricultura, Pesca y Alimentación	7.139	3,53%	7.681	3,57%	7,58%	7.690	3,59%	7,72%	0,13%	8.091	3,66%	13,32%	5,20%
Industria y Energía	1.629	0,81%	1.399	0,65%	-14,10%	1.398	0,65%	-14,18%	-0,09%	1.591	0,72%	-2,31%	13,82%
Comercio, Turismo y P.Y.M.E.S.	1.050	0,52%	1.083	0,50%	3,11%	1.173	0,55%	11,72%	8,35%	1.183	0,53%	12,66%	0,85%
Subvenciones al transporte	1.276	0,63%	1.356	0,63%	6,27%	1.323	0,62%	3,70%	-2,41%	1.402	0,63%	9,87%	5,95%
Infraestructuras y ecosistemas resilientes	7.256	3,59%	7.887	3,66%	8,69%	8.710	4,06%	20,04%	10,44%	9.359	4,23%	28,98%	7,45%
Investigación civil	1.824	0,90%	2.189	1,02%	20,01%	2.301	1,07%	26,15%	5,12%	2.628	1,19%	44,08%	14,21%
Investigación militar	1.224	0,61%	1.333	0,62%	8,91%	1.491	0,70%	21,81%	11,85%	1.373	0,62%	12,17%	-7,91%
Otras actuaciones de carácter económico	867	0,43%	848	0,39%	-2,16%	849	0,40%	-2,11%	0,05%	865	0,39%	-0,25%	1,90%
ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONOMICO	22.265	11,01%	23.775	11,05%	6,78%	24.935	11,64%	11,99%	4,88%	26.491	11,97%	18,98%	6,24%
Órganos Constitucionales, Gobierno y otros	301	0,15%	316	0,15%	4,81%	370	0,17%	22,74%	17,11%	478	0,22%	58,74%	29,33%
Servicios de carácter general	3.196	1,58%	3.359	1,56%	5,12%	3.641	1,70%	13,91%	8,37%	6.292	2,84%	96,89%	72,84%
Administración Financiera y Tributaria	940	0,46%	951	0,44%	1,13%	1.274	0,59%	35,52%	34,00%	1.317	0,60%	40,14%	3,41%
Transferencias a otras Administraciones Públicas	34.330	16,97%	38.251	17,77%	11,42%	41.712	19,47%	21,50%	9,05%	45.779	20,68%	33,35%	9,75%
Deuda Pública	16.858	8,33%	17.039	7,92%	1,07%	17.730	8,27%	5,17%	4,06%	19.632	8,87%	16,45%	10,73%
ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL	55.625	27,50%	59.916	27,84%	7,71%	64.726	30,21%	16,36%	8,03%	73.499	33,21%	32,13%	13,55%
CAPÍTULOS 1 a 8	202.307	100,00%	215.220	100,00%	6,38%	214.288	100,00%	5,92%	-0,43%	221.324	100,00%	9,40%	3,28%

7.6. Apéndice 6

Políticas (2004-2007)	2004	Valor relativo	V. horizontal l año anterior	2005	Valor relativo	V. horizontal al año anterior	2006	Valor relativo	V. horizontal 2004	V. horizontal año anterior	2007	Valor relativo	V. horizontal 2004	V. horizontal año anterior
Justicia	1.091	0,47%	-2,06%	1.184	0,47%	8,54%	1.333	0,49%	22,13%	12,52%	1.451	0,50%	33,02%	8,92%
Defensa	6.499	2,81%	4,55%	6.758	2,71%	3,98%	7.123	2,64%	9,61%	5,41%	7.696	2,64%	18,43%	8,04%
Seguridad ciudadana e Instituciones penitenciarias	6.036	2,61%	7,15%	6.493	2,60%	7,57%	7.267	2,69%	20,39%	11,92%	8.138	2,79%	34,83%	11,99%
Política Exterior	1.188	0,51%	3,78%	1.254	0,50%	5,57%	1.437	0,53%	20,95%	14,57%	2.288	0,79%	92,52%	59,17%
SERVICIOS PUBLICOS BASICOS	14.814	6,40%	5,01%	15.689	6,28%	5,91%	17.160	6,36%	15,84%	9,38%	19.574	6,72%	32,13%	14,07%
Pensiones	74.156	32,04%	6,87%	79.221	31,73%	6,83%	84.682	31,38%	14,19%	6,89%	91.458	31,41%	23,33%	8,00%
Otras Prestaciones Económicas	9.872	4,26%	15,50%	10.656	4,27%	7,94%	11.972	4,44%	21,27%	12,35%	12.797	4,39%	29,63%	6,89%
Servicios Sociales y Promoción Social	1.133	0,49%	-0,69%	1.378	0,55%	21,64%	1.650	0,61%	45,67%	19,76%	1.833	0,63%	61,75%	11,03%
Fomento del empleo	5.828	2,52%	8,78%	6.238	2,50%	7,03%	6.527	2,42%	12,00%	4,64%	7.287	2,50%	25,03%	11,64%
Desempleo	11.089	4,79%	3,71%	12.688	5,08%	14,43%	13.578	5,03%	22,45%	7,02%	14.471	4,97%	30,50%	6,57%
Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	663	0,29%	1,48%	878	0,35%	32,47%	1.079	0,40%	62,80%	22,89%	1.248	0,43%	88,16%	15,58%
Gestión y administración de trabajo y economía social	5.498	2,38%	-4,54%	7.984	3,20%	45,22%	9.200	3,41%	67,33%	15,22%	10.453	3,59%	90,14%	13,63%
Gestión y administración de la inclusión, de la S.S. y de la migración	0	0,00%		0	0,00%		0	0,00%			0	0,00%		
ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL (1)	108.238	46,76%	6,60%	119.044	47,69%	9,98%	128.689	47,69%	18,89%	8,10%	139.547	47,92%	28,93%	8,44%
Sanidad	3.572	1,54%	6,00%	3.648	1,46%	2,12%	3.961	1,47%	10,87%	8,57%	4.200	1,44%	17,58%	6,05%
Educación	1.525	0,66%	1,74%	1.620	0,65%	6,22%	1.935	0,72%	26,94%	19,50%	2.485	0,85%	63,02%	28,42%
Cultura	875	0,38%	7,15%	936	0,38%	6,96%	1.028	0,38%	17,38%	9,74%	1.128	0,39%	28,89%	9,80%
PRODUCCIÓN DE BIENES PUBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE (2)	5.972	2,58%	5,05%	6.204	2,49%	3,88%	6.923	2,57%	15,92%	11,60%	7.814	2,68%	30,84%	12,86%
GASTO SOCIAL (1+2)	114.211	49,34%	6,51%	125.248	50,17%	9,66%	135.612	50,26%	18,74%	8,28%	147.361	50,61%	29,03%	8,66%
Agricultura, Pesca y Alimentación	8.154	3,52%	0,78%	8.297	3,32%	1,75%	8.479	3,14%	3,99%	2,20%	8.536	2,93%	4,69%	0,67%
Industria y Energía	1.586	0,68%	-0,36%	1.765	0,71%	11,31%	1.891	0,70%	19,29%	7,17%	2.117	0,73%	33,54%	11,95%
Comercio, Turismo y P.Y.M.E.S.	1.164	0,50%	-1,64%	1.198	0,48%	2,96%	1.655	0,61%	42,25%	38,16%	1.169	0,40%	0,46%	-29,38%
Subvenciones al transporte	1.500	0,65%	7,00%	1.309	0,52%	-12,69%	1.580	0,59%	5,34%	20,66%	1.685	0,58%	12,37%	6,67%
Infraestructuras y ecosistemas resilientes	10.471	4,52%	11,88%	11.420	4,57%	9,07%	12.933	4,79%	23,52%	13,25%	14.237	4,89%	35,97%	10,08%
Investigación civil	2.987	1,29%	13,66%	3.688	1,48%	23,47%	4.869	1,80%	63,01%	32,02%	6.541	2,25%	118,97%	34,33%
Investigación militar	1.373	0,59%	0,00%	1.330	0,53%	-3,13%	1.680	0,62%	22,36%	26,32%	1.582	0,54%	15,24%	-5,82%
Otras actuaciones de carácter económico	813	0,35%	-6,00%	804	0,32%	-1,12%	710	0,26%	-12,60%	-11,61%	644	0,22%	-20,81%	-9,40%
ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONOMICO	28.046	12,12%	5,87%	29.811	11,94%	6,29%	33.798	12,53%	20,51%	13,38%	36.511	12,54%	30,18%	8,03%
Órganos Constitucionales, Gobierno y otros	518	0,22%	8,47%	588	0,24%	13,52%	643	0,24%	23,95%	9,19%	715	0,25%	37,98%	11,33%
Servicios de carácter general	6.754	2,92%	7,33%	6.712	2,69%	-0,62%	7.571	2,81%	12,10%	12,80%	8.553	2,94%	26,64%	12,97%
Administración Financiera y Tributaria	1.387	0,60%	5,24%	1.425	0,57%	2,74%	1.479	0,55%	6,68%	3,83%	1.558	0,54%	12,40%	5,36%
Transferencias a otras Administraciones Públicas	46.739	20,19%	2,10%	50.891	20,39%	8,88%	56.146	20,81%	20,13%	10,33%	60.993	20,95%	30,50%	8,63%
Deuda Pública	19.004	8,21%	-3,20%	19.272	7,72%	1,41%	17.422	6,46%	-8,33%	-9,60%	15.925	5,47%	-16,20%	-8,59%
ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL	74.402	32,14%	1,23%	78.888	31,60%	6,03%	83.261	30,86%	11,91%	5,54%	87.745	30,13%	17,93%	5,39%
CAPÍTULOS 1 a 8	231.473	100,00%	4,59%	249.636	100,00%	7,85%	269.831	100,00%	16,57%	8,09%	291.191	100,00%	25,80%	7,92%

7.7. Apéndice 7

Políticas (2008-2011)	2008	Valor relativo	V. horizontal año anterior	2009	Valor relativo	V. horizontal año anterior	2010	Valor relativo	V. horizontal 2008	V. horizontal año anterior	2011	Valor relativo	V. horizontal 2008	V. horizontal año anterior
Justicia	1.564	0,50%	7,75%	1.658	0,47%	6,04%	1.819	0,52%	16,29%	9,67%	1.713	0,54%	9,54%	-5,80%
Defensa	8.149	2,59%	5,89%	7.847	2,24%	-3,71%	7.357	2,10%	-9,72%	-6,24%	6.868	2,17%	-15,72%	-6,64%
Seguridad ciudadana e Instituciones penitenciarias	8.450	2,69%	3,83%	8.649	2,47%	2,36%	8.873	2,53%	5,00%	2,59%	8.402	2,66%	-0,57%	-5,31%
Política Exterior	3.468	1,10%	51,61%	3.677	1,05%	6,01%	3.548	1,01%	2,29%	-3,51%	2.748	0,87%	-20,78%	-22,55%
SERVICIOS PUBLICOS BASICOS	21.632	6,88%	10,51%	21.831	6,23%	0,92%	21.597	6,16%	-0,16%	-1,08%	19.731	6,24%	-8,79%	-8,64%
Pensiones	98.012	31,16%	7,17%	106.099	30,30%	8,25%	108.283	30,88%	10,48%	2,06%	112.216	35,51%	14,49%	3,63%
Otras Prestaciones Económicas	14.085	4,48%	10,06%	14.973	4,28%	6,30%	14.403	4,11%	2,25%	-3,81%	13.576	4,30%	-3,61%	-5,74%
Servicios Sociales y Promoción Social	2.288	0,73%	24,85%	2.509	0,72%	9,65%	2.737	0,78%	19,63%	9,11%	2.513	0,80%	9,86%	-8,17%
Fomento del empleo	7.684	2,44%	5,45%	7.584	2,17%	-1,30%	7.751	2,21%	0,87%	2,20%	7.329	2,32%	-4,62%	-5,44%
Desempleo	15.777	5,02%	9,03%	19.616	5,60%	24,33%	30.975	8,83%	96,33%	57,91%	30.474	9,64%	93,15%	-1,62%
Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	1.378	0,44%	10,49%	1.616	0,46%	17,23%	1.498	0,43%	8,68%	-7,29%	1.200	0,38%	-12,93%	-19,88%
Gestión y administración de trabajo y economía social	11.233	3,57%	7,46%	12.920	3,69%	15,03%	6.362	1,81%	-43,36%	-50,76%	7.771	2,46%	-30,82%	22,14%
Gestión y administración de la inclusión, de la S.S. y de la migración	0	0,00%		0	0,00%		0	0,00%			0	0,00%		
ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL (1)	150.457	47,84%	7,82%	165.317	47,20%	9,88%	172.008	49,05%	14,32%	4,05%	175.080	55,41%	16,37%	1,79%
Sanidad	4.434	1,41%	5,56%	4.623	1,32%	4,27%	4.635	1,32%	4,53%	0,25%	4.264	1,35%	-3,84%	-8,01%
Educación	2.933	0,93%	17,99%	2.988	0,85%	1,88%	3.092	0,88%	5,44%	3,49%	2.843	0,90%	-3,04%	-8,04%
Cultura	1.220	0,39%	8,17%	1.284	0,37%	5,23%	1.199	0,34%	-1,77%	-6,65%	1.104	0,35%	-9,54%	-7,92%
PRODUCCIÓN DE BIENES PUBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE (2)	8.587	2,73%	9,89%	8.895	2,54%	3,59%	8.926	2,55%	3,94%	0,35%	8.211	2,60%	-4,38%	-8,01%
GASTO SOCIAL (1+2)	159.044	50,57%	7,93%	174.212	49,74%	9,54%	180.934	51,59%	13,76%	3,86%	183.291	58,00%	15,25%	1,30%
Agricultura, Pesca y Alimentación	8.849	2,81%	3,66%	8.861	2,53%	0,14%	8.959	2,55%	1,25%	1,11%	8.575	2,71%	-3,09%	-4,29%
Industria y Energía	2.324	0,74%	9,75%	2.875	0,82%	23,70%	3.229	0,92%	38,97%	12,34%	2.801	0,89%	20,53%	-13,27%
Comercio, Turismo y P.Y.M.E.S.	1.196	0,38%	2,31%	1.627	0,46%	36,05%	1.511	0,43%	26,39%	-7,10%	1.433	0,45%	19,83%	-5,19%
Subvenciones al transporte	2.266	0,72%	34,47%	1.939	0,55%	-14,42%	1.590	0,45%	-29,82%	-18,00%	1.619	0,51%	-28,56%	1,80%
Infraestructuras y ecosistemas resilientes	14.690	4,67%	3,18%	13.177	3,76%	-10,30%	14.325	4,08%	-2,48%	8,71%	8.859	2,80%	-39,69%	-38,16%
Investigación civil	7.677	2,44%	17,37%	8.203	2,34%	6,86%	8.088	2,31%	5,36%	-1,40%	7.576	2,40%	-1,30%	-6,32%
Investigación militar	1.660	0,53%	4,94%	1.459	0,42%	-12,15%	1.183	0,34%	-28,76%	-18,91%	1.009	0,32%	-39,21%	-14,67%
Otras actuaciones de carácter económico	877	0,28%	36,20%	832	0,24%	-5,05%	849	0,24%	-3,21%	1,94%	808	0,26%	-7,80%	-4,75%
ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONOMICO	39.538	12,57%	8,29%	38.973	11,13%	-1,43%	39.735	11,33%	0,50%	1,95%	32.681	10,34%	-17,34%	-17,75%
Órganos Constitucionales, Gobierno y otros	769	0,24%	7,54%	764	0,22%	-0,69%	818	0,23%	6,37%	7,11%	654	0,21%	-14,93%	-20,02%
Servicios de carácter general	9.029	2,87%	5,57%	9.021	2,58%	-0,09%	9.314	2,66%	3,16%	3,25%	8.014	2,54%	-11,24%	-13,96%
Administración Financiera y Tributaria	1.627	0,52%	4,41%	21.597	6,17%	1227,36%	1.500	0,43%	-7,81%	-93,05%	1.409	0,45%	-13,38%	-6,04%
Transferencias a otras Administraciones Públicas	66.274	21,07%	8,66%	66.415	18,96%	0,21%	73.599	20,99%	11,05%	10,82%	42.811	13,55%	-35,40%	-41,83%
Deuda Pública	16.609	5,28%	4,30%	17.400	4,97%	4,76%	23.200	6,62%	39,68%	33,33%	27.400	8,67%	64,97%	18,10%
ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL	94.308	29,98%	7,48%	115.197	32,89%	22,15%	108.431	30,92%	14,97%	-5,87%	80.289	25,41%	-14,87%	-25,95%
CAPÍTULOS 1 a 8	314.522	100,00%	8,01%	350.213	100,00%	11,35%	350.696	100,00%	11,50%	0,14%	315.992	100,00%	0,47%	-9,90%

7.8. Apéndice 8

Políticas (2012-2014)	2012	Valor relativo	V. horizontal año anterior	2013	Valor relativo	V. horizontal año anterior	2014	Valor relativo	V. horizontal 2012	V. horizontal año anterior
Justicia	1.613	0,52%	-5,87%	1.543	0,45%	-4,33%	1.501	0,42%	-6,94%	-2,73%
Defensa	6.269	2,01%	-8,72%	5.786	1,67%	-7,71%	5.654	1,59%	-9,81%	-2,27%
Seguridad ciudadana e Instituciones penitenciarias	8.355	2,68%	-0,56%	7.903	2,29%	-5,40%	7.881	2,22%	-5,67%	-0,29%
Política Exterior	1.681	0,54%	-38,84%	1.495	0,43%	-11,03%	1.395	0,39%	-16,98%	-6,69%
SERVICIOS PUBLICOS BASICOS	17.917	5,75%	-9,19%	16.728	4,84%	-6,64%	16.431	4,63%	-8,29%	-1,77%
Pensiones	115.826	37,15%	3,22%	121.557	35,19%	4,95%	127.484	35,95%	10,07%	4,88%
Otras Prestaciones Económicas	12.013	3,85%	-11,51%	11.880	3,44%	-1,11%	11.604	3,27%	-3,41%	-2,33%
Servicios Sociales y Promoción Social	2.119	0,68%	-15,69%	2.845	0,82%	34,26%	1.810	0,51%	-14,59%	-36,38%
Fomento del empleo	5.765	1,85%	-21,34%	3.772	1,09%	-34,58%	4.074	1,15%	-29,34%	8,01%
Desempleo	28.805	9,24%	-5,48%	26.994	7,81%	-6,29%	29.728	8,38%	3,20%	10,13%
Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	820	0,26%	-31,68%	766	0,22%	-6,59%	800	0,23%	-2,46%	4,42%
Gestión y administración de trabajo y economía social	2.901	0,93%	-62,67%	4.436	1,28%	52,92%	4.377	1,23%	50,89%	-1,33%
Gestión y administración de la inclusión, de la S.S. y de la migración	0	0,00%		0	0,00%		0	0,00%		
ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL (1)	168.249	53,96%	-3,90%	172.249	49,86%	2,38%	179.876	50,72%	6,91%	4,43%
Sanidad	3.976	1,28%	-6,75%	3.856	1,12%	-3,01%	3.840	1,08%	-3,42%	-0,42%
Educación	2.220	0,71%	-21,94%	1.945	0,56%	-12,38%	2.175	0,61%	-2,01%	11,83%
Cultura	942	0,30%	-14,63%	722	0,21%	-23,42%	718	0,20%	-23,82%	-0,52%
PRODUCCIÓN DE BIENES PUBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE (2)	7.138	2,29%	-13,07%	6.522	1,89%	-8,62%	6.733	1,90%	-5,67%	3,23%
GASTO SOCIAL (1+2)	175.387	56,25%	-4,31%	178.771	51,75%	1,93%	186.608	52,62%	6,40%	4,38%
Agricultura, Pesca y Alimentación	8.455	2,71%	-1,40%	7.662	2,22%	-9,38%	7.721	2,18%	-8,68%	0,77%
Industria y Energía	1.897	0,61%	-32,27%	4.575	1,32%	141,16%	5.778	1,63%	204,56%	26,29%
Comercio, Turismo y P.Y.M.E.S.	1.110	0,36%	-22,54%	890	0,26%	-19,86%	936	0,26%	-15,66%	5,24%
Subvenciones al transporte	1.617	0,52%	-0,12%	1.180	0,34%	-27,01%	1.615	0,46%	-0,10%	36,87%
Infraestructuras y ecosistemas resilientes	6.901	2,21%	-22,10%	5.966	1,73%	-13,55%	5.454	1,54%	-20,97%	-8,59%
Investigación civil	5.629	1,81%	-25,70%	5.562	1,61%	-1,19%	5.633	1,59%	0,06%	1,27%
Investigación militar	758	0,24%	-24,93%	363	0,11%	-52,03%	507	0,14%	-33,09%	39,50%
Otras actuaciones de carácter económico	710	0,23%	-12,22%	901	0,26%	27,02%	1.160	0,33%	63,49%	28,71%
ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONOMICO	27.076	8,68%	-17,15%	27.099	7,84%	0,09%	28.803	8,12%	6,38%	6,29%
Órganos Constitucionales, Gobierno y otros	633	0,20%	-3,21%	596	0,17%	-5,95%	594	0,17%	-6,25%	-0,31%
Servicios de carácter general	6.992	2,24%	-12,76%	29.844	8,64%	326,85%	29.906	8,43%	327,73%	0,21%
Administración Financiera y Tributaria	5.238	1,68%	271,64%	5.502	1,59%	5,04%	9.705	2,74%	85,29%	76,40%
Transferencias a otras Administraciones Públicas	49.686	15,94%	16,06%	48.317	13,99%	-2,76%	45.989	12,97%	-7,44%	-4,82%
Deuda Pública	28.848	9,25%	5,28%	38.590	11,17%	33,77%	36.590	10,32%	26,84%	-5,18%
ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL	91.397	29,31%	13,83%	122.847	35,56%	34,41%	122.783	34,62%	34,34%	-0,05%
CAPÍTULOS 1 a 8	311.777	100,00%	-1,33%	345.446	100,00%	10,80%	354.626	100,00%	13,74%	2,66%

7.9. Apéndice 9

Políticas (2015-2017)	2015	Valor relativo	V. horizontal año anterior	2016	Valor relativo	V. horizontal año anterior	2017	Valor relativo	V. horizontal 2015	V. horizontal año anterior
Justicia	1.508	0,43%	0,49%	1.604	0,46%	6,38%	1.726	0,49%	14,46%	7,60%
Defensa	5.712	1,64%	1,01%	5.734	1,63%	0,40%	7.576	2,13%	32,63%	32,11%
Seguridad ciudadana e Instituciones penitenciarias	7.843	2,25%	-0,48%	7.904	2,25%	0,77%	7.912	2,23%	0,88%	0,11%
Política Exterior	1.422	0,41%	1,95%	1.478	0,42%	3,90%	1.522	0,43%	6,98%	2,96%
SERVICIOS PUBLICOS BASICOS	16.485	4,74%	0,33%	16.720	4,75%	1,42%	18.736	5,28%	13,65%	12,06%
Pensiones	131.659	37,85%	3,27%	135.449	38,50%	2,88%	139.647	39,32%	6,07%	3,10%
Otras Prestaciones Económicas	10.944	3,15%	-5,69%	11.686	3,32%	6,78%	13.512	3,80%	23,47%	15,63%
Servicios Sociales y Promoción Social	1.944	0,56%	7,42%	2.296	0,65%	18,10%	2.408	0,68%	23,87%	4,88%
Fomento del empleo	4.746	1,36%	16,52%	5.215	1,48%	9,87%	5.499	1,55%	15,86%	5,45%
Desempleo	25.300	7,27%	-14,89%	19.621	5,58%	-22,45%	18.318	5,16%	-27,60%	-6,64%
Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	587	0,17%	-26,59%	587	0,17%	0,00%	474	0,13%	-19,22%	-19,22%
Gestión y administración de trabajo y economía social	5.344	1,54%	22,08%	5.990	1,70%	12,09%	14.288	4,02%	167,35%	138,52%
Gestión y administración de la inclusión, de la S.S. y de la migración	0	0,00%		0	0,00%		0	0,00%		
ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL (1)	180.524	51,90%	0,36%	180.844	51,40%	0,18%	194.146	54,67%	7,55%	7,36%
Sanidad	3.864	1,11%	0,63%	4.000	1,14%	3,53%	4.093	1,15%	5,94%	2,33%
Educación	2.273	0,65%	4,50%	2.484	0,71%	9,30%	2.524	0,71%	11,04%	1,59%
Cultura	749	0,22%	4,33%	807	0,23%	7,70%	803	0,23%	7,15%	-0,52%
PRODUCCIÓN DE BIENES PUBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE (2)	6.886	1,98%	2,27%	7.291	2,07%	5,89%	7.420	2,09%	7,76%	1,77%
GASTO SOCIAL (1+2)	187.410	53,88%	0,43%	188.135	53,47%	0,39%	201.566	56,76%	7,55%	7,14%
Agricultura, Pesca y Alimentación	8.580	2,47%	11,13%	7.403	2,10%	-13,71%	7.413	2,09%	-13,61%	0,12%
Industria y Energía	6.028	1,73%	4,33%	5.457	1,55%	-9,47%	5.432	1,53%	-9,88%	-0,46%
Comercio, Turismo y P.Y.M.E.S.	963	0,28%	2,90%	983	0,28%	2,01%	875	0,25%	-9,13%	-10,91%
Subvenciones al transporte	1.340	0,39%	-17,01%	1.424	0,40%	6,24%	1.421	0,40%	6,01%	-0,21%
Infraestructuras y ecosistemas resilientes	6.150	1,77%	12,77%	6.049	1,72%	-1,64%	5.453	1,54%	-11,33%	-9,85%
Investigación civil	5.668	1,63%	0,63%	5.793	1,65%	2,20%	6.041	1,70%	6,58%	4,28%
Investigación militar	727	0,21%	43,34%	632	0,18%	-13,06%	461	0,13%	-36,51%	-26,97%
Otras actuaciones de carácter económico	927	0,27%	-20,05%	665	0,19%	-28,26%	556	0,16%	-40,10%	-16,50%
ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONOMICO	30.384	8,73%	5,49%	28.406	8,07%	-6,51%	27.652	7,79%	-8,99%	-2,65%
Órganos Constitucionales, Gobierno y otros	613	0,18%	3,21%	634	0,18%	3,39%	652	0,18%	6,46%	2,97%
Servicios de carácter general	28.417	8,17%	-4,98%	33.998	9,66%	19,64%	24.728	6,96%	-12,98%	-27,27%
Administración Financiera y Tributaria	1.878	0,54%	-80,65%	1.657	0,47%	-11,77%	1.382	0,39%	-26,38%	-16,56%
Transferencias a otras Administraciones Públicas	47.166	13,56%	2,56%	48.816	13,87%	3,50%	48.223	13,58%	2,24%	-1,22%
Deuda Pública	35.490	10,20%	-3,01%	33.490	9,52%	-5,64%	32.171	9,06%	-9,35%	-3,94%
ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL	113.564	32,65%	-7,51%	118.595	33,71%	4,43%	107.157	30,18%	-5,64%	-9,64%
CAPÍTULOS 1 a 8	347.843	100,00%	-1,91%	351.856	100,00%	1,15%	355.111	100,00%	2,09%	0,93%

7.10. Apéndice 10

Políticas (2018-2021)	2018	Valor relativo	V. horizontal año anterior	2019 (P)	Valor relativo	V. horizontal año anterior	2020 (P)	Valor relativo	V. horizontal 2018	V. horizontal año anterior	2021	Valor relativo	V. horizontal 2018	V. horizontal año anterior
Justicia	1.781	0,48%	3,16%	1.780	0,48%	-0,06%	1.780	0,48%	-0,06%	0,00%	2.048	0,45%	15,02%	15,08%
Defensa	8.401	2,28%	10,89%	8.401	2,28%	0,00%	8.401	2,28%	0,00%	0,00%	9.072	1,99%	7,99%	7,99%
Seguridad ciudadana e Instituciones penitenciarias	8.418	2,29%	6,39%	8.418	2,29%	0,00%	8.418	2,29%	0,00%	0,00%	9.694	2,13%	15,16%	15,16%
Política Exterior	1.581	0,43%	3,93%	1.581	0,43%	0,00%	1.581	0,43%	0,00%	0,00%	1.882	0,41%	19,01%	19,01%
SERVICIOS PUBLICOS BASICOS	20.181	5,48%	7,71%	20.180	5,48%	-0,01%	20.180	5,48%	-0,01%	0,00%	22.697	4,98%	12,47%	12,47%
Pensiones	144.834	39,32%	3,71%	144.834	39,32%	0,00%	144.834	39,32%	0,00%	0,00%	163.297	35,80%	12,75%	12,75%
Otras Prestaciones Económicas	14.388	3,91%	6,49%	14.385	3,91%	-0,02%	14.385	3,91%	-0,02%	0,00%	20.623	4,52%	43,33%	43,36%
Servicios Sociales y Promoción Social	2.630	0,71%	9,22%	2.631	0,71%	0,02%	2.631	0,71%	0,02%	0,00%	5.201	1,14%	97,74%	97,70%
Fomento del empleo	5.716	1,55%	3,94%	5.716	1,55%	0,00%	5.716	1,55%	0,00%	0,00%	7.405	1,62%	29,54%	29,55%
Desempleo	17.702	4,81%	-3,36%	17.702	4,81%	0,00%	17.702	4,81%	0,00%	0,00%	25.012	5,48%	41,29%	41,29%
Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	481	0,13%	1,48%	481	0,13%	0,00%	481	0,13%	0,00%	0,00%	2.253	0,49%	368,18%	368,18%
Gestión y administración de trabajo y economía social	17.297	4,70%	21,06%	17.297	4,70%	0,00%	17.297	4,70%	0,00%	0,00%	104	0,02%	-99,40%	-99,40%
Gestión y administración de la inclusión, de la S.S. y de la migración	0	0,00%		0	0,00%		0	0,00%			2.499	0,55%		
ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL (1)	203.049	55,12%	4,59%	203.046	55,13%	0,00%	203.046	55,13%	0,00%	0,00%	226.394	49,64%	11,50%	11,50%
Sanidad	4.253	1,15%	3,90%	4.251	1,15%	-0,05%	4.251	1,15%	-0,05%	0,00%	7.330	1,61%	72,33%	72,41%
Educación	2.582	0,70%	2,30%	2.541	0,69%	-1,60%	2.541	0,69%	-1,60%	0,00%	4.893	1,07%	89,53%	92,60%
Cultura	856	0,23%	6,67%	887	0,24%	3,60%	887	0,24%	3,60%	0,00%	1.148	0,25%	34,10%	29,43%
PRODUCCIÓN DE BIENES PUBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE (2)	7.691	2,09%	3,66%	7.679	2,08%	-0,16%	7.679	2,08%	-0,16%	0,00%	13.371	2,93%	73,85%	74,13%
GASTO SOCIAL (1+2)	210.741	57,21%	4,55%	210.725	57,21%	-0,01%	210.725	57,21%	-0,01%	0,00%	239.765	52,57%	13,77%	13,78%
Agricultura, Pesca y Alimentación	7.500	2,04%	1,18%	7.707	2,09%	2,76%	7.707	2,09%	2,76%	0,00%	8.405	1,84%	12,07%	9,06%
Industria y Energía	5.769	1,57%	6,20%	5.771	1,57%	0,03%	5.771	1,57%	0,03%	0,00%	11.176	2,45%	93,74%	93,68%
Comercio, Turismo y P.Y.M.E.S.	896	0,24%	2,38%	896	0,24%	0,00%	896	0,24%	0,00%	0,00%	2.220	0,49%	147,71%	147,71%
Subvenciones al transporte	2.149	0,58%	51,21%	2.139	0,58%	-0,47%	2.139	0,58%	-0,47%	0,00%	2.618	0,57%	21,85%	22,42%
Infraestructuras y ecosistemas resilientes	5.657	1,54%	3,73%	5.437	1,48%	-3,88%	5.437	1,48%	-3,88%	0,00%	11.473	2,52%	102,84%	111,03%
Investigación civil	6.371	1,73%	5,46%	6.379	1,73%	0,13%	6.379	1,73%	0,13%	0,00%	11.483	2,52%	80,25%	80,01%
Investigación militar	679	0,18%	47,19%	679	0,18%	-0,09%	679	0,18%	-0,09%	0,00%	861	0,19%	26,79%	26,90%
Otras actuaciones de carácter económico	639	0,17%	15,11%	639	0,17%	0,00%	639	0,17%	0,00%	0,00%	1.108	0,24%	73,25%	73,25%
ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONOMICO	29.660	8,05%	7,26%	29.647	8,05%	-0,05%	29.647	8,05%	-0,05%	0,00%	49.346	10,82%	66,37%	66,45%
Órganos Constitucionales, Gobierno y otros	681	0,18%	4,45%	681	0,18%	-0,06%	681	0,18%	-0,06%	0,00%	752	0,16%	10,36%	10,43%
Servicios de carácter general	24.659	6,69%	-0,28%	24.643	6,69%	-0,07%	24.643	6,69%	-0,07%	0,00%	39.933	8,76%	61,94%	62,05%
Administración Financiera y Tributaria	1.390	0,38%	0,52%	1.390	0,38%	0,00%	1.390	0,38%	0,00%	0,00%	1.564	0,34%	12,56%	12,56%
Transferencias a otras Administraciones Públicas	49.510	13,44%	2,67%	49.510	13,44%	0,00%	49.510	13,44%	0,00%	0,00%	70.342	15,42%	42,08%	42,08%
Deuda Pública	31.547	8,56%	-1,94%	31.547	8,57%	0,00%	31.547	8,57%	0,00%	0,00%	31.675	6,95%	0,40%	0,40%
ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL	107.787	29,26%	0,59%	107.771	29,26%	-0,02%	107.771	29,26%	-0,02%	0,00%	144.266	31,63%	33,84%	33,86%
CAPÍTULOS 1 a 8	368.369	100,00%	3,73%	368.323	100,00%	-0,01%	368.323	100,00%	-0,01%	0,00%	456.073	100,00%	23,81%	23,82%